

**Documento de proyecto**

# **Rigideces y espacios fiscales en América Latina**

**Oscar Cetrángolo y Juan Pablo Jiménez  
Compiladores**



**NACIONES UNIDAS**



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

El documento *Rigideces y Espacio Fiscal en América Latina* fue coordinado por Oscar Cetrángolo, experto en políticas públicas de la Oficina CEPAL de Buenos Aires y Juan Pablo Jiménez, Oficial de Asuntos Económicos de la División de Desarrollo Económico, en el marco del programa de cooperación CEPAL/Comisión Europea *Macroeconomía y Equidad*. Los estudios de caso incluidos en el documento fueron financiados por el Proyecto de Red de Diálogo Macroeconómico – REDIMA (CEC/05/001) también con la cooperación de la Comisión Europea.

Se agradecen las contribuciones de Hugo Guzmán, Coordinador de la Oficina de la Secretaría Ejecutiva, Rodrigo Cárcamo, Oficial de Asuntos Económicos de la División de Desarrollo Económico y Ramiro Ruiz del Castillo, consultor CEPAL y la colaboración de María Inés Canales, Andrea Podestá y Carolina Serpell, de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL. Asimismo, se agradece la colaboración de Manuel Silva, consultor de la CEPAL, en el trabajo de edición de este documento.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Este documento se ha realizado con ayuda financiera de la Unión Europea. Las opiniones expresadas en él no reflejan necesariamente la opinión oficial de la Unión Europea.

## Índice

Prólogo .....	5
<i>Alicia Bárcena</i>	
I. Las rigideces fiscales en América Latina. Un estudio de experiencias comparadas: principales conclusiones y desafíos .....	7
<i>Oscar Cetrángolo, Juan Pablo Jiménez, Ramiro Ruiz del Castillo</i>	
A. Introducción.....	7
B. Rigideces fiscales: marco conceptual para su análisis y medición.....	9
1. Rasgos generales .....	9
2. Algunas ideas acerca de los efectos de las rigideces fiscales .....	11
3. Razones que explican la existencia de rigideces fiscales: un intento de tipología.....	13
4. Recomendaciones y reflexiones finales .....	25
Bibliografía .....	30
II. Rigideces fiscales en Bolivia .....	33
<i>María Dolores Almeida</i>	
A. Introducción.....	33
B. Características del proceso presupuestario y evolución de las finanzas públicas en Bolivia .....	34
1. Proceso presupuestario: marco legal, procesos y principales actores .....	34
2. Evolución de las finanzas públicas .....	37
C. Inflexibilidades fiscales .....	43
1. Inflexibilidades en ingresos .....	43
2. Inflexibilidades en el gasto .....	47
D. Inflexibilidades por razones de su existencia.....	48
E. Conclusiones y recomendaciones.....	76
Bibliografía .....	79
Anexos .....	81
III. Rigideces fiscales en el Ecuador.....	147
<i>María Dolores Almeida</i>	
A. Las finanzas públicas en el Ecuador .....	147
B. Inflexibilidades fiscales .....	151
1. Inflexibilidades en ingresos y gastos .....	152
2. Inflexibilidades por razones de su existencia .....	160
C. Conclusiones y recomendaciones.....	192

Bibliografía.....	195
Anexos .....	197
IV. Rigideces presupuestales en Colombia y el Perú .....	227
<i>Juan Carlos Echeverry, Verónica Navas y Andrés Clavijo</i>	
A. Introducción.....	227
B. Una revisión de la literatura .....	229
1. Los modelos políticos de determinación de la política fiscal.....	229
2. El problema de inconsistencia temporal .....	233
3. La interpretación de las inflexibilidades a la luz del problema de inconsistencia .....	234
C. El caso de Colombia.....	235
1. El proceso presupuestal en Colombia .....	235
2. Rigideces fiscales en Colombia.....	236
3. Clasificación y cuantificación de las inflexibilidades presupuestales.....	239
D. Rigideces fiscales en el Perú .....	265
1. El proceso presupuestal en el Perú .....	265
2. El presupuesto de 2006 .....	271
3. Clasificación y cuantificación de las inflexibilidades presupuestales.....	274
E. Conclusiones.....	287
Bibliografía.....	289
Anexos .....	291
V. Rigidez fiscal en Centroamérica: los casos de Guatemala, Costa Rica y Honduras .....	303
<i>Maynor Cabrera y Juan Alberto Fuentes</i>	
A. Introducción.....	303
B. Marco general del estudio.....	305
1. Conceptos generales y terminología.....	305
2. Revisión de la literatura.....	307
3. Metodología de cuantificación utilizada .....	308
C. Análisis y evaluación de las rigideces fiscales en los países seleccionados .....	310
1. Guatemala .....	310
2. Costa Rica .....	318
3. Honduras .....	326
D. Comparación cuantitativa de las rigideces de los tres países .....	334
1. Porcentaje total de las rigideces fiscales .....	334
2. Principio del beneficio .....	335
3. Organización territorial .....	335
4. Excepcionalidad del recurso.....	336
5. Funcionamiento del Estado .....	336
6. Bienes meritorios sujetos a norma legal .....	336
7. Definiciones políticas vinculadas al gasto social .....	337
8. Restricción macroeconómica.....	337
9. Origen de las rigideces.....	337
10. Justificación de las rigideces .....	338
E. Discusión sobre los resultados .....	338
1. Comentarios generales .....	338
2. Las rigideces y los recursos de cooperación externa .....	340
3. Comentarios sobre las rigideces fiscales y el bienestar .....	340
F. Conclusiones.....	343
Bibliografía .....	345
Anexos .....	347

## Prólogo

En el último quinquenio una especial combinación de coyuntura internacional, entorno macroeconómico y manejo de política fiscal derivó en un aumento del espacio fiscal en los países latinoamericanos. En este período, un escenario internacional favorable para la mayoría de los países de la región, junto con evidentes mejoras en el diseño y manejo de la política macroeconómica, permitió reducir la vulnerabilidad externa, disminuyendo los niveles de endeudamiento y permitiendo la acumulación de reservas.

Sin embargo, a partir de mediados de 2008, la necesidad de dar una respuesta fiscal a los desafíos provocados por la crisis ha puesto a prueba las mayores holguras y espacios de política alcanzados en años anteriores. En este nuevo contexto, las políticas públicas deben contemplar, además de los requerimientos preexistentes de fortalecer el crecimiento y mejorar la equidad de nuestras sociedades, las nuevas demandas de políticas contracíclicas y la necesidad de generar instrumentos para proteger a la población más vulnerable de estos impactos distributivos negativos.

Las mayores demandas de intervención pública coinciden con un ensanchamiento de la brecha entre los recursos fiscales (que están disminuyendo como resultado de la caída en los precios de los productos básicos y del nivel de actividad) y las crecientes demandas de gasto público, en un contexto de menor acceso al mercado de crédito. En consecuencia, aun cuando el actual panorama de la región en materia de cuentas públicas y política fiscal es indiscutiblemente mejor que el observado en crisis anteriores, quedan por delante grandes desafíos si se quiere aumentar la capacidad de los sectores públicos, tanto para afrontar episodios críticos como para atender a las múltiples demandas existentes.

Entre esos desafíos y temas pendientes, un aspecto importante a considerar es la escasa flexibilidad de los presupuestos públicos de la región. El análisis de las rigideces presupuestarias y su impacto en el espacio fiscal –que involucra la escasez de recursos públicos e instrumentos disponibles frente a la competencia entre los distintos objetivos que deben ser atendidos – se ha convertido en un tópico de suma relevancia en la agenda de políticas públicas de los países de la región.

Si bien estas inflexibilidades son habitualmente presentadas como una importante restricción en la gestión de la política económica en general y de la fiscal en particular, permanece abierto el debate acerca de cuál es el grado de libertad (o discrecionalidad) que deben tener las autoridades fiscales ante el nivel de rigidez de las normas previamente establecidas (reglas) y, como se muestra en este informe, esta controversia parece no tener una solución única y universal.

El presente documento se compone de dos partes. En la primera (capítulo I), se presenta una introducción conceptual y una evaluación comparada de los casos estudiados. Allí se analizan y

revisan las justificaciones teóricas y discusiones aplicadas con respecto a la pugna política que está detrás de la aparición y persistencia de rigideces en países de la región, siguiendo una tipología que permita clasificar las razones de la existencia de inflexibilidades. A partir de lo desarrollado en los estudios de caso, se evalúan los posibles efectos vinculados con la presencia de rigideces fiscales en los presupuestos públicos y su impacto en la gestión de la política fiscal de los países. El objetivo final de este estudio comparativo es ofrecer un conjunto de recomendaciones que permitan orientar sobre futuras mejoras en el manejo de los presupuestos públicos.

En la segunda parte del documento (capítulos II, III, IV y V), se presenta la experiencia de rigideces fiscales en un grupo importante de países de la región, sobre la base de siete estudios de caso, que abarcan países de Centroamérica (Costa Rica, Guatemala y Honduras) y de la región andina (Colombia, Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia y Perú). Como se verá, la experiencia regional es sumamente rica y aleccionadora en estos temas.

En definitiva, es natural que la CEPAL atienda la preocupación generalizada de los gobiernos de América Latina y el Caribe por identificar iniciativas eficaces para amortiguar los efectos de la volatilidad macroeconómica y la debilidad institucional de la región sobre las políticas públicas. Si se tiene éxito, se minimizan los desequilibrios y con ello los conflictos que podrían aparecer. En función de estas preocupaciones, una reflexión sobre las experiencias regionales en términos de políticas públicas, rigideces presupuestarias y el espacio fiscal como la que se presenta en este documento parece muy oportuna. Mejorar el conocimiento de la relación que existe entre estos tópicos en búsqueda de lecciones será de gran utilidad para el diseño de instrumentos capaces de optimizar el uso de un espacio de políticas que, al menos por un tiempo, será bastante limitado en nuestra región.

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva

Comisión Económica  
para América Latina  
y el Caribe (CEPAL)

# I. Rigideces y espacio fiscal en América Latina. Un estudio de experiencias comparadas: principales conclusiones y desafíos

*Oscar Cetrángolo<sup>1</sup>, Juan Pablo Jiménez<sup>2</sup> y Ramiro Ruiz del Castillo<sup>3</sup>*

## A. Introducción

En el período 2003-2008, una especial combinación de coyuntura internacional, situación macroeconómica y manejo de política fiscal derivó en la generación de un más amplio “espacio fiscal” en las cuentas públicas de los países latinoamericanos. La necesidad de dar una respuesta fiscal a la crisis desencadenada a mediados de 2008 ha puesto a prueba las holguras alcanzadas en los años anteriores para enfrentar los desafíos que la crisis implica. Por ello y ante la necesidad de evaluar la mejor manera de aprovechar este nuevo margen de maniobra, se debe tomar nota de la escasa flexibilidad de los presupuestos públicos de la región, como ha quedado de manifiesto en distintos estudios recientes. El análisis de las rigideces fiscales en América Latina –que involucra distintas obligaciones legales, contractuales e institucionales del sector público que tienen impacto presupuestario– se ha convertido en un tópico relevante en la agenda fiscal de la región. Estas son habitualmente presentadas como una importante restricción en la gestión de la política económica en general y de la fiscal en particular.

No obstante, permanece abierto el debate acerca de cuál es el grado de libertad (o discrecionalidad) que deben tener las autoridades fiscales versus el nivel de rigidez de las normas previamente establecidas (reglas), y parece no tener una solución única y universal. Diversos actores sociales podrían confiar en que la autoridad fiscal actúe de determinada manera (lo que dependerá de cuál es el objetivo de política fiscal considerado), pero al no haber garantías de que esto ocurra, tendrán incentivos para limitar la discrecionalidad de los hacedores de política, presionando por el establecimiento de reglas o rigideces fiscales de diverso tipo.

---

<sup>1</sup> Experto en políticas públicas de la Oficina CEPAL de Buenos Aires.

<sup>2</sup> Oficial de Asuntos Económicos de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL.

<sup>3</sup> Consultor de la CEPAL.

De manera específica, la existencia de rigideces en los presupuestos públicos suele tener dos caras: una negativa, vinculada con las limitaciones a los grados de libertad de la política fiscal, y otra positiva, que relaciona la inflexibilidad con la necesidad de contar con un marco institucional que ayude a alcanzar alguno de los múltiples objetivos de la política fiscal. En este trabajo se intenta la difícil tarea de balancear los argumentos en favor y en contra de las diferentes modalidades que originan cierta rigidez en el manejo de la política fiscal.

Debe reconocerse que la literatura reciente pareciera estar más concentrada en una de aquellas dos caras: la relacionada con la restricción y las disminuciones en los grados de libertad para la política fiscal. Cuesta encontrar, en cambio, estudios destinados a analizar las razones de esta restricción y su vinculación con los distintos objetivos de la política fiscal de cada país. En este trabajo, precisamente, se intenta dar un paso en esa dirección.

De manera preliminar, puede especularse que esta preocupación ha mutado a lo largo del tiempo. En especial, debe tenerse en cuenta que la discusión sobre rigideces o inflexibilidades fiscales tiene una fuerte relación con el ciclo y las perturbaciones macroeconómicas. Durante los períodos de crisis, el establecimiento de rigideces presupuestarias no suele surgir de un diseño financiero apropiado, sino que es el resultado de fuertes disputas por recursos financieros en situaciones de restricciones presupuestarias importantes (vinculadas con contextos de caída de la actividad económica). En momentos de insolvencia, el debate sobre rigideces apunta a las dificultades para el desarrollo de acciones de ajuste, con impacto sobre el espacio fiscal disponible.

Por su parte, en contextos de crecimiento económico –y por ende de ingresos públicos en aumento–, la discusión sobre rigideces presupuestarias se relacionará con las dificultades que estas plantean para afrontar nuevos objetivos, como se señaló más arriba. Es de esperar que exista un consenso aceptable acerca del contenido y modalidad de estas rigideces, de modo que forme parte y ayude a la construcción de un nuevo pacto fiscal en tanto arreglo político y social respecto de las responsabilidades del sector público. De no ser así, tales rigideces serán el claro reflejo de la disputa de intereses de los diferentes sectores o grupos de poder en torno de la dirección de la política fiscal y las agendas de gobierno.

En los hechos, la aparición de rigideces fiscales no reconoce una sola explicación; por el contrario, ellas son el reflejo de decisiones sociales sobre el rol del Estado, de diversas prioridades de las políticas públicas y de sus formas de financiamiento. Aquí se sostiene que no es tan importante conocer el grado de flexibilidad del presupuesto, sino indagar sobre los tipos de rigideces que presenta cada presupuesto, sus orígenes y justificaciones, como forma de contribuir al debate democrático y ayudar en la adaptación del sector público y de su presupuesto a los objetivos que las sociedades de nuestra región les asignen. En este sentido, se puede afirmar que las rigideces serán “deseables” en tanto sean funcionales a los objetivos consensuados de una determinada modalidad de intervención estatal que exija el modo de desarrollo adoptado por la sociedad.

Como se sostiene en Crispi y otros (2004), “la existencia de gastos rígidos expansivos no es un mal en sí mismo; en muchos casos refleja la progresiva expansión de derechos económicos y sociales, y en otros, su crecimiento es el producto de la aplicación gradual de reformas de gran importancia social”<sup>4</sup>. De esta manera, será posible entender el desarrollo de diversas inflexibilidades fiscales como el reflejo de los roles y funciones que el sector público fue asumiendo a lo largo de la historia. Si bien cierto grado de inflexibilidad en el presupuesto puede justificarse por razones tanto teóricas como prácticas, una excesiva rigidez de gastos y recursos puede tener una serie de efectos negativos. Es así como la literatura especializada ha comenzado a ocuparse tanto de las razones que justifican las rigideces fiscales como de los efectos que causan<sup>5</sup>. En esos argumentos se suelen distinguir las rigideces fiscales que se manifiestan como obstáculos en la estructura de las erogaciones (“rigideces del gasto”), de la asignación preestablecida de recursos (“rigideces por ingresos”). En este

<sup>4</sup> Crispi y otros (2004), p. 14.

<sup>5</sup> Allier (2006) estima el grado de rigideces presupuestarias para cuatro países: Argentina, Brasil, Chile y Ecuador. Echeverry y otros (2006) estudian el origen y magnitud de las rigideces presupuestarias en Argentina, Colombia, México y Perú.



trabajo se argumentará que no puede evaluarse la pertinencia de estas rigideces sin discutir los objetivos y funciones que las originan. A partir de estas definiciones puede discutirse qué rigideces resultan funcionales a los objetivos de política perseguidos. Como se enfatiza en Cetrángolo y Jiménez (2007), no debe perderse de vista el hecho, una vez más, de que cada enunciado tiene su propia base conceptual que responde a una preocupación específica (hasta podría decirse que habría una justificación para cada uno de ellos). Este enfoque cobra especial interés en relación con las medidas fiscales que los países de la región han tomado para enfrentar la crisis y aquella reformulación presupuestaria que sea necesaria a la salida de la misma.

Por lo mencionado y teniendo en cuenta la importancia de las rigideces fiscales en la gestión presupuestaria de los países de la región, el trabajo de análisis teórico y aplicado que se ofrece en este documento se centrará en evaluar las experiencias comparadas de un grupo de países latinoamericanos, sobre la base de siete estudios de caso, que abarcan países de Centroamérica (Costa Rica, Guatemala y Honduras) y de la Región Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú)<sup>6</sup>. Allí se han revisado las justificaciones conceptuales y discusiones con respecto a la puja política que está detrás de la aparición y persistencia de rigideces, siguiendo una tipología que permita clasificar las razones de la existencia de las inflexibilidades. A partir de lo desarrollado en los estudios, se evalúan los posibles efectos vinculados con la presencia de rigideces fiscales en los presupuestos públicos y su impacto en la gestión de la política fiscal de los países. El objeto final de este estudio comparativo es ofrecer un conjunto de recomendaciones que permitan orientar futuras mejoras en el manejo de los presupuestos públicos.

Con este objetivo en mente, este capítulo se ordena de la siguiente manera. Luego de introducir los rasgos generales de los estudios de caso, se ofrece una presentación de los diferentes tipos de rigideces encontrados en los países estudiados. Antes que ello, en la sección B se anticipa una necesaria introducción a los conceptos básicos y efectos de las rigideces. Este capítulo inicial finaliza con una sección destinada a cerrar el estudio mediante un repaso de los elementos más importantes encontrados, un grupo de recomendaciones de política organizadas de acuerdo con los diferentes tipos de rigidez observados y, finalmente, una breve referencia al papel de los diferentes poderes del Estado en el manejo de presupuestos con inflexibilidades.

## **B. Rigideces fiscales: marco conceptual para su análisis y medición**

### **1. Rasgos generales**

De manera preliminar, se puede establecer que las rigideces fiscales son restricciones institucionales que limitan la capacidad de modificar el nivel o estructura del presupuesto público en un plazo determinado. Estos arreglos institucionales que limitan la capacidad discrecional de las autoridades presupuestarias se originan, muchas veces, en la intención de asegurar el cumplimiento de algún objetivo de la política fiscal que se teme pueda no ser atendido debidamente por parte de la autoridad fiscal. Por esto, sería posible sostener que las rigideces surgen de la desconfianza de algunos actores de la política pública respecto de otros.

Esas restricciones institucionales pueden tener diferente sustento normativo e involucran a distintas obligaciones legales, contractuales e institucionales del sector público que tienen impacto presupuestario. Una de las clasificaciones elegidas en algunos de los trabajos se refiere a su “nivel de rigidez”, considerado en relación con el arreglo normativo o institucional que da lugar a su aparición. Es de esperar que una normativa de rango constitucional tenga mayor grado de rigidez que aquella

---

<sup>6</sup> Los autores de los trabajos son: Maynor Cabrera y Juan Alberto Fuentes para los casos de Costa Rica, Guatemala y Honduras; María Dolores Almeida para los casos de Bolivia y el Ecuador, y Juan Carlos Echeverry, Verónica Navas y Andrés Clavijo para Colombia y Perú.

establecida por alguna disposición del Poder Ejecutivo. No obstante, si bien esta clasificación resulta de suma utilidad para el estudio de cada caso en particular, no parece brindar un buen indicio para la comparación de casos. En cada país se dan razones importantes por las que la rigidez relativa de cada tipo de norma es diferente<sup>7</sup>.

Resulta de suma importancia hacer notar que la definición de las rigideces hace mención a un determinado período de tiempo. En el corto plazo, la casi totalidad del presupuesto tendrá un carácter mucho más rígido, mientras que en el largo plazo todo el presupuesto podrá cobrar mayor flexibilidad. En particular, Echeverry y otros (2009) postulan que se debe considerar como “inflexible” todo componente cuya inclusión en el presupuesto no esté sujeta a la discreción de las autoridades de política en el corto plazo.

Como antes se planteó, habitualmente las rigideces devienen de distintas interpretaciones de los objetivos y funciones del sector público. A su vez, las decisiones presupuestarias son el resultado de un proceso colectivo que involucra a un amplio conjunto de actores políticos que se disputan recursos escasos de acuerdo con sus propias motivaciones e incentivos. De esta forma, los sectores públicos y sus presupuestos resultantes están marcados por estos conflictos y disputas de intereses y por la forma en que estos se resuelven.

Pareciera ser que la única manera de sortear los múltiples obstáculos que surgen de esos conflictos consiste en la construcción de consensos sólidos y sostenibles, que den legitimidad a las políticas de reforma requeridas y posibiliten su financiamiento por parte de los sectores de la sociedad con mayores recursos. Se trata de impulsar y favorecer políticas públicas que ayuden a la construcción de un nuevo pacto fiscal necesario para lograr niveles crecientes de cohesión social y desarrollo económico en los países de América Latina. Teniendo en cuenta que ello requiere impulsar ciertas políticas públicas e implementar reformas importantes en diversas áreas, la conveniencia de incorporar diversos grados de rigideces en los presupuestos debe ser entendida como parte de esos desafíos. Es así que, más allá de que cada uno de los casos deba ser analizado e instrumentado con suma cautela, su planteamiento no puede conducir a considerarlos como aspectos aislados de la estrategia de los gobiernos. Por el contrario, aun cuando se deban atender las particularidades de cada caso, resulta imprescindible resaltar el carácter sistémico de la política pública necesaria.

Las reformas requieren tanto de fuertes consensos y voluntad política, como de capacidad institucional y administrativa que asegure una elevada calidad del gasto público. En América Latina estos dos aspectos tradicionalmente han constituido grandes desafíos para los gobiernos. Cualquiera sea el escenario predominante en el futuro, será fundamental velar por la calidad de las intervenciones sin comprometer la competitividad de las economías.

En suma, se debe asegurar el financiamiento que mejore el acceso de la ciudadanía a las prestaciones sociales, en forma eficiente –al menor costo, de acuerdo con estándares de calidad–, solidaria y oportuna, y teniendo en cuenta el nivel de gobierno más adecuado para esta provisión. Este es el eje del nuevo pacto fiscal necesario. No se trata de un acuerdo logrado en un momento histórico determinado, ni de la sola redacción de un documento para ser avalado por la sociedad. Independientemente de que ese puede ser un aspecto importante en algunos casos específicos, se trata de un trabajo permanente orientado a lograr consensos crecientes en cada uno de los aspectos involucrados. La política fiscal moderna requiere de un aprendizaje continuo y la permanente actualización de las formas de intervención requeridas para aumentar la equidad y el sentido de pertenencia a economías en crecimiento.

---

<sup>7</sup> De hecho, en algunos países hasta podría parecer más fácil reformar algunos aspectos de su Constitución que conseguir la aprobación de una ley. Además, entre otros factores que definirán el nivel de rigidez, es posible mencionar la actuación y relevancia de los organismos de control dentro del proceso presupuestario, así como el accionar del Poder Judicial en la vigilancia y cumplimiento de las normas que establezcan rigideces o inflexibilidades presupuestarias.

Lamentablemente, no siempre es posible construir esos consensos, máxime cuando las necesidades superan largamente a los reclamos de los diferentes sectores de la sociedad. Precisamente, en un contexto de recursos escasos, la inclusión de una nueva problemática en la agenda pública implicará reordenar las prioridades existentes. Para algunos, la participación en la formación de la agenda institucional es limitada, ya que “ciertos grupos e intereses casi siempre carecen de representación en el proceso de creación de la misma”, por lo que el control de la agenda permanece en manos de las autoridades y de un número relativamente predecible de actores (con mayores recursos y capacidad de organización), que conforman un “subgobierno”<sup>8</sup>. En este marco, es posible considerar la conformación de inflexibilidades presupuestarias como una respuesta a la mencionada disputa por recursos escasos, y las mismas mostrarán cómo diferentes actores logran “triunfar” o “protegerse” de otros actores afectados o involucrados en las diversas formas de puja distributiva en la sociedad. En términos muy generales, el problema de las inflexibilidades, como el del presupuesto en general, es en esencia de orden político. Esto llevaría a algunos autores a considerar que los conflictos políticos redundan con frecuencia en la adopción de políticas o instituciones que resultan “ineficientes desde un punto de vista económico” (Echeverry y otros, 2009).

En este marco debe mencionarse lo planteado por los teóricos de *Public Choice*, que destacan que no se ajustaría a la realidad el supuesto relativo de que el propósito de los encargados de tomar las decisiones de política es lograr el bienestar social. Es así que se derivaría la noción de que, a partir del comportamiento estratégico de agentes gubernamentales y burócratas que buscan atender sus propios intereses, se generarían presupuestos excesivos e ineficientes. Ello porque los beneficios de mayores gastos –y su mantenimiento en el tiempo mediante mecanismos de “rigidización”– serían percibidos exclusivamente por los burócratas, quienes tendrían así un gran incentivo para promover su establecimiento<sup>9</sup>. Esto se vería reforzado por la continuidad en el tiempo de las estructuras burocráticas y sus integrantes, lo que ayudaría a comprender la persistencia de rigideces fiscales. Lo que explicaría en parte la idea de que los salarios públicos sean considerados una partida de gasto de tipo inflexible.

Más allá de esta versión extrema, bajo la cual la burocracia llevaría inevitablemente a una situación subóptima, debe contemplarse la posibilidad de que la inexistencia de la burocracia pudiera derivar en una situación aún peor. Se sostiene aquí que la solución a los dilemas propios de la coexistencia dentro de una sociedad que busca niveles crecientes de cohesión en democracia reclama una significativa intervención estatal. Se trata, en todo caso, de lograr mejores modalidades de intervención estatal cuando esta sea requerida y, en ese sentido, el análisis de la dinámica y rigideces de la política fiscal constituye una temática inevitable. En efecto, siguiendo a Musgrave, “las políticas públicas son introducidas, no como una aberración al ‘orden natural’ de los mercados privados, sino como una manera igualmente válida y natural de enfrentar un diferente grupo de problemas. La mano visible del proceso presupuestario, en definitiva, no es menos ‘natural’ que la mano invisible de los mercados”<sup>10</sup>.

## 2. Algunas ideas acerca de los efectos de las rigideces fiscales

Desde un punto de vista de gestión del gasto fiscal, cuanto mayor sea el grado de rigidez de los presupuestos públicos más difícil será el manejo de la política fiscal ante cambios en el entorno macroeconómico. No obstante, en la medida que los objetivos de política de las diversas inflexibilidades estén alineados con estos instrumentos, mejor se cumplirían dichos objetivos. Así, para poder analizar la efectividad de la política fiscal –incluidas las rigideces identificadas– debe enfatizarse la necesidad de evaluar la totalidad de sus objetivos. Por esta razón, el repaso que se propone no implica una cuestión valorativa sobre la imposición de rigideces.

---

<sup>8</sup> Véanse Cobb y Elder (1993), p. 88.

<sup>9</sup> A esto podría agregarse otro punto, vinculado a que sería posible sostener que los burócratas buscan asegurarse recursos, promoviendo la formación de rigideces, pero que a la vez buscarán mayor discrecionalidad o flexibilidad en el manejo de los recursos obtenidos.

<sup>10</sup> Musgrave, R. (1999), p. 31.

En la literatura convencional acerca del tema, entre las consecuencias generales relacionadas con la presencia de rigideces fiscales se destaca la menor calidad de las acciones de acomodamiento fiscal frente a las situaciones de crisis. De esta forma, aún en un contexto de expansión económica, la presencia de un conjunto relevante de inflexibilidades presupuestarias que redunden en gasto público rígido (y expansivo) hará que los ingresos fiscales crecientes no estén enteramente disponibles para poder financiar nuevos programas o acciones de política pública.

Asimismo, las rigideces fiscales promoverán un sesgo a mayores gastos y mayor tributación, y se generarán otros problemas tales como distorsiones en el diseño de la política tributaria, dificultades para llevar adelante una política fiscal anticíclica y pérdida de incentivos para mejorar la eficiencia del gasto público (por contar con recursos garantizados más allá de su desempeño).

Respecto de la calidad de las acciones fiscales frente a contextos de crisis, la presencia de rigideces la afectan negativamente; es así que, usualmente, las autoridades tienden en primer lugar a ajustar los gastos de capital, pero la efectividad de estas medidas es relativa cuando resultan insuficientes para alcanzar el equilibrio fiscal y otras partidas de gasto son “rígidas”<sup>11</sup>. A la vez, las inflexibilidades presupuestarias podrían limitar la capacidad real de reasignación de recursos hacia redes de asistencia social en momentos de crisis socioeconómica.

Junto con lo anterior, es posible considerar que “en la fase de desaceleración del ciclo económico, en que se observa una caída en los recursos tributarios, el Gobierno se ve en la obligación de asumir estos gastos, que se convierten en deudas ineludibles, en detrimento de la salud de las finanzas públicas. Por lo tanto, en períodos de austeridad fiscal, los gastos “obligatorios” no necesariamente coinciden con las prioridades de gasto del Gobierno” (Echeverry y otros, 2009).

Otra forma en que la calidad del acomodamiento fiscal frente a impactos (*shocks*) inesperados sería afectada negativamente por rigideces del Estado, es al amplificar el efecto de políticas fiscales contractivas basadas en incremento de impuestos. La existencia de asignaciones específicas de la recaudación adicional redundaría en mayores aumentos de impuestos que los necesarios en ausencia de aquellas (acompañados de aumentos en gastos no necesariamente deseables en momentos de ajuste), o en una mayor presión para aumentar impuestos con menores afectaciones, más allá de la razonabilidad de su incremento (Podestá, 2007).

Allier (2006) sostiene que las rigideces presupuestarias pueden conducir a un gasto excesivo en algunos sectores a expensas de otros, y menciona el caso de la inversión pública en América Latina, que ha experimentado dificultades para que se le reasignen recursos a partir de la preponderancia dada al gasto social por los gobiernos democráticos que asumieron en los años ochenta, que reflejaron sus prioridades en un número de normas legales que protegían esos gastos.

El conjunto de puntos hasta aquí repasados respecto de los efectos de las rigideces fiscales sobre la autonomía de la política fiscal, remite a la noción de “espacio fiscal” y a la capacidad de los gobiernos para generarlo. Siguiendo a Fanelli y Jiménez (2009), esta dimensión del espacio de política con el que cuenta el gobierno para llevar adelante sus objetivos es una función de tres determinantes: la cuantía de recursos fiscales disponibles, el número de instrumentos independientes para cumplir con los objetivos propuestos y el grado de competencia de las políticas que rivalizan en cuanto al uso de recursos e instrumentos<sup>12</sup>. En este sentido, el impacto que las rigideces tendrán sobre el espacio fiscal puede cambiar en poco tiempo ante la ocurrencia de una perturbación macroeconómica. Los choques macroeconómicos modifican el espacio fiscal no sólo porque influyen sobre los recursos sino también porque determinan el grado e intensidad con que las políticas compiten entre sí.

Resulta interesante revisar el período 2002-2008, que se caracterizó por importantes y crecientes superávits primarios y una fuerte disminución de la deuda pública. En este sentido, la región fue ganando “espacio fiscal” desde comienzos de la década, algo explicado sobre todo por el crecimiento de los

<sup>11</sup> Además, se puede agregar la idea de que el ajuste de los gastos de capital no siempre es deseable, al no considerar los efectos contractivos de largo plazo sobre la oferta agregada de la economía.

<sup>12</sup> Para más detalle sobre la definición y evolución del “espacio fiscal”, véase CEPAL (2008) y Fanelli y Jiménez (2009).

ingresos que, sin embargo, no dio lugar a un crecimiento *pari passu* y simultáneo de los gastos. Como se señala en CEPAL (2008), “los superávits primarios permitieron la cancelación de importantes porciones de deuda pública... y dedicar mayores recursos al gasto de capital y social”<sup>13</sup>.

En sentido contrario, cuando ocurre un choque negativo como el registrado a fines del 2008 y principios del 2009, no sólo disminuyen los recursos y el acceso al financiamiento sino que también las demandas de los sectores afectados por la crisis aumentan y se intensifica la competencia por el uso tanto de los recursos como de los instrumentos de política, que son estructuralmente escasos en la región, disminuyendo en forma más que proporcional el espacio fiscal disponible.

Otra potencial consecuencia de las inflexibilidades presupuestarias es que estas podrían contribuir a la prociclicidad de los gastos públicos. Por una parte, un excesivo grado de afectación de recursos disminuye la capacidad de los gobiernos para efectuar políticas fiscales discrecionales contracíclicas, al limitar la capacidad de ahorro público durante las expansiones económicas. Por otra, dicha afectación de recursos debilitará el rol de estabilizador automático del sistema impositivo, ya que si bien los impuestos reducirán el ingreso disponible y por tanto la demanda de la economía, la asignación específica de dichos ingresos fiscales para el financiamiento de ciertos gastos impulsará la demanda agregada, pudiendo contrarrestar parcialmente el primer efecto.

No obstante, debe reconocerse que la calidad de acomodamiento fiscal en situaciones de perturbaciones macroeconómicas es menor en la presencia de rigideces o inflexibilidades presupuestarias, como también debe señalarse que en contextos de agudas crisis socioeconómicas, los sectores públicos redefinen, muchas veces abruptamente, sus roles y funciones, lo que conduce a saltar, modificar y replantear diversas rigideces fiscales<sup>14</sup>. En este sentido, es posible sostener que en contextos “normales” la capacidad de modificación y remoción de inflexibilidades presupuestarias será menor (y por lo tanto los cambios tenderían a ser marginales) que en situaciones de crisis, donde la redistribución de “recursos” y capacidad de organización que tiene lugar cambia los roles de los distintos actores políticos e institucionales.

### **3. Razones que explican la existencia de rigideces fiscales: un intento de tipología**

#### **a) Rasgos generales de los casos estudiados**

Más allá de las consideraciones conceptuales presentadas en la sección anterior, en el estudio de las rigideces en los casos seleccionados en este proyecto se ha debido tomar nota de diversas dificultades relacionadas, por una parte, con las ambigüedades propias de toda categorización y las dificultades que surgen al llevarlas al terreno concreto y, por otra, con las limitaciones de la información utilizada. Ello se vincula con la cobertura del sector público que pudo ser considerada en función de la disponibilidad de datos, y las diferentes definiciones de los universos presupuestarios, donde, en algunos casos, las amortizaciones de la deuda son consideradas como parte del presupuesto público. Además, en cada caso se ha debido tomar decisiones en relación con el período de tiempo considerado en los estudios. En el cuadro I.1 se ofrece el detalle de la cobertura y del período analizado en cada uno de los casos.

---

<sup>13</sup> Véase capítulo I Panorama Regional en CEPAL (2008).

<sup>14</sup> Un ejemplo de esto es la fijación de reglas macrofiscales en diversos países de la región, en contextos de crisis, que buscaron establecer metas de resultado fiscal y niveles de deuda pública (es decir, estableciendo rigideces), para lo cual se promovió la remoción de otras rigideces vinculadas a asignaciones específicas de gastos o a cláusulas de ajuste salariales. Un caso extremo fue el de la regla denominada “déficit cero” (obligación de equilibrio financiero), establecida en la Argentina a mediados de 2001, en el preludio de la crisis de principios de siglo.

**CUADRO I.1**  
**RIGIDECES FISCALES EN AMÉRICA LATINA:**  
**COBERTURA DE LOS ESTUDIOS DE CASO**

	Bolivia	Colombia	Costa Rica	Ecuador	Guatemala	Honduras	Perú
Cobertura de gobierno	Gobierno General <sup>a</sup>	Gobierno Central	Gobierno Central	Gobierno Central	Gobierno Central	Gobierno Central	Gobierno Central
Ejercicio fiscal / período analizado	Anual/2001-2006 <sup>b</sup>	Anual / 2006 <sup>c</sup>	Anual/2006	Anual/2001-2006 <sup>b</sup>	Anual/2006	Anual/2006	Anual / 2006 <sup>c</sup>
Cobertura del presupuesto	Incluye amortizaciones	No incluye amortizaciones	Incluye amortizaciones	Incluye amortizaciones	Incluye amortizaciones	Incluye amortizaciones	No incluye amortizaciones

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Almeida (2009a y b), Echeverry y otros (2009) y Cabrera y Fuentes (2009).

<sup>a</sup> Para algún análisis se considera Sector Público no Financiero.

<sup>b</sup> 2001-2006 es el período mínimo de análisis; en algunos casos se extiende hasta 1990.

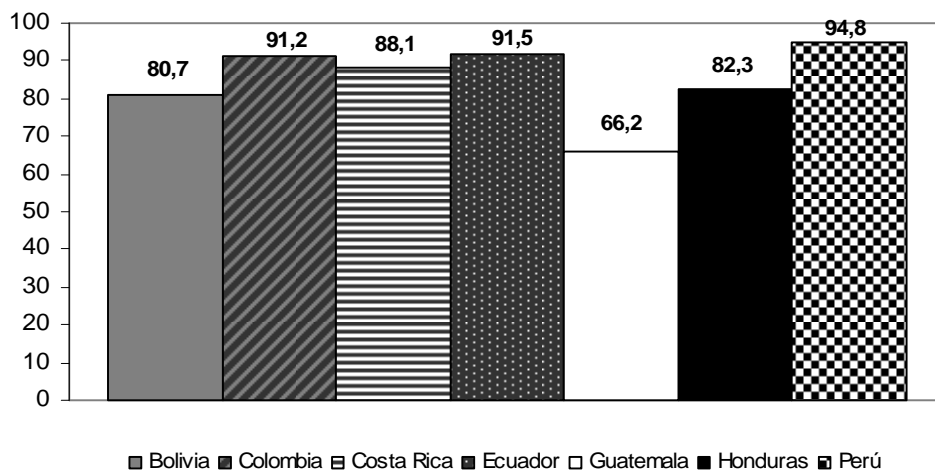
<sup>c</sup> Para algún análisis se presenta información de 2005.

La posibilidad de llevar adelante un estudio comparado de las rigideces fiscales en países de la región implica el desarrollo de alguna tipología de fenómenos de rigidez fiscal, que sea asimilable para las distintas experiencias por analizar, de manera que permita la comparación y el análisis. Esto se va a relacionar con la caracterización de justificaciones o rasgos dominantes de las inflexibilidades presentadas anteriormente.

Como primera aproximación a la necesidad de clasificar los diferentes fenómenos que derivan en situaciones de rigideces presupuestarias se suele distinguir las rigideces originadas en la política de gasto de aquellas derivadas de la asignación de impuestos. Si bien esta distinción puede ser de utilidad, también se debe reconocer la existencia de una importante ambigüedad en esa clasificación, lo que redundará en que se encuentre una gran cantidad de situaciones híbridas en donde la rigidez del gasto se manifiesta mediante la preasignación de impuestos. No obstante, en los estudios se ha recogido esta primera clasificación que ayuda a introducir el tema y descubre como primer patrón común a los casos estudiados el mayor peso de las inflexibilidades relacionadas con los gastos del Sector Público. En el gráfico I.1 se ilustra este hecho para los diferentes países analizados.

La principal conclusión respecto del peso de las inflexibilidades en cuanto a los gastos se refiere al alto nivel de estas que, salvo en el caso de Guatemala, en 2006 superaron el 80% del universo de gastos considerado. Asimismo, se muestra que tres países de la región andina registran el mayor porcentaje de inflexibilidad de los gastos. Sin embargo, debe llamarse la atención sobre la inconveniencia de comparar indicadores de este tipo, armados bajo criterios no completamente homogéneos.

**GRÁFICO I.1**  
**GASTOS INFLEXIBLES: PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA**  
*(Porcentaje del universo presupuestario considerado)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Almeida (2009a y b), Echeverry y otros (2009), y Cabrera y Fuentes (2009).

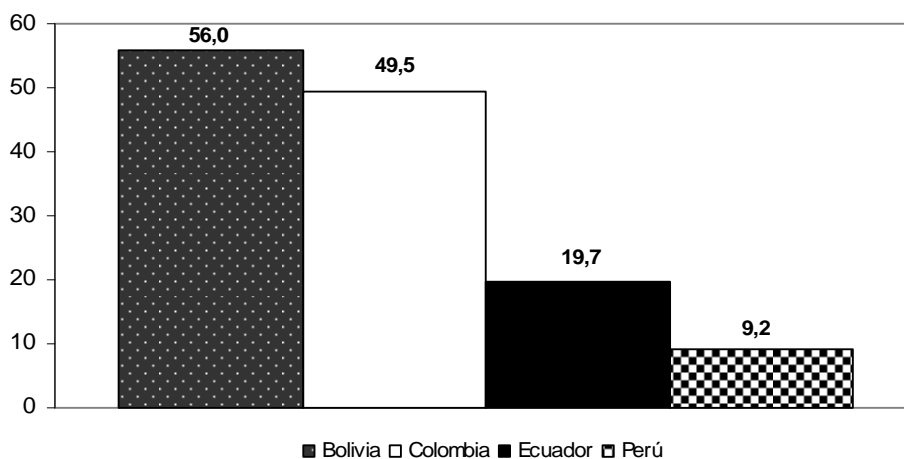
En el caso de Bolivia, los componentes inflexibles han pasado de dos tercios del presupuesto de gastos del Sector Público no Financiero (gasto total más amortizaciones) en 1990, hasta alcanzar un máximo del 95,4% en 2004 y luego descender a un 80,7% en 2006 (Almeida, 2009a). Para el mismo universo presupuestario, en el período 2000-2006, en Ecuador el gasto inflexible registró un promedio del 88,5% (Almeida, 2009b). Por su parte, en los casos de Colombia y el Perú, las partidas inflexibles de gasto alcanzaron al 91% y 95% en 2006, respectivamente (Echeverry y otros, 2009)<sup>15</sup>.

Dentro de este tipo de rigideces, las más importantes en términos relativos son las vinculadas al pago de salarios públicos, al pago de intereses de la deuda pública y a transferencias (a otros niveles de gobierno y a los sistemas de seguridad social, con mandato constitucional en gran parte de los casos).

Al considerar los distintos países, es posible señalar en el caso de Bolivia el alto nivel de las asignaciones específicas de los ingresos, que en 2006 alcanzaron al 56% del total de todas las fuentes de ingreso (Almeida, 2009a). Para el caso del Ecuador, deben mencionarse tanto el crecimiento de las asignaciones específicas de recursos hasta fecha reciente (pasando del 13% al 20% del total de ingresos tributarios entre 1994 y 2006, equivalente al 2,4% del PIB), como la reciente eliminación total de las preasignaciones de los recursos petroleros, que representaron el 1,7% del PIB en 2006 (Almeida, 2009b). Una situación opuesta se da en Colombia, donde las rentas de asignación específica han caído de un 72% a un 50% entre 1998 y 2006 (un 10,4% del PIB en 2006). Por último, llama la atención la situación del Perú, donde sólo el 9,2% de los ingresos totales tenía una asignación específica en 2006.

<sup>15</sup> Las estimaciones correspondientes al Perú son oficiales.

**GRÁFICO I.2**  
**INGRESOS CON ASIGNACIÓN ESPECÍFICA: PAÍSES SELECCIONADOS**  
**DE AMÉRICA LATINA**  
*(En porcentajes de ingresos totales)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Almeida (2009a y b) y Echeverry y otros (2009).

Nota: No se cuenta con esta información para los casos de Centroamérica considerados.

## b) Un intento de tipología

Está claro que no siempre se podrá hacer una distinción tajante del origen de las inflexibilidades presupuestarias. Más aún, es muy probable que una rigidez fiscal responda a varias razones de manera simultánea. De todos modos, se cree conveniente aclarar algunas diferencias más significativas a partir de los rasgos dominantes de cada caso, con la intención de construir una tipología útil para la discusión de política fiscal en la región.

Como se señaló, la mayor o menor pertinencia de las diferentes rigideces de la política fiscal debe ser evaluada a la luz, precisamente, de sus prioridades y requerimientos. Estos cambian necesariamente en el tiempo, de la misma forma que los valores y prioridades sociales van mutando. Por esta razón, el presupuesto público contendrá muchos componentes que reflejarán acuerdos y decisiones pasados –y será posible encontrar casos de asignaciones específicas de tributos que respondían a cuestiones que ya no tienen la misma “importancia” que en el pasado– y no serán reflejo del debate presupuestario donde estas decisiones son tomadas año a año<sup>16 17</sup>. Ello deberá ser tenido en cuenta al evaluar la pertinencia de ciertas rigideces o inflexibilidades presupuestarias.

Es posible sostener que muchas rigideces presupuestarias responden a la existencia de disputas o pujas distributivas entre distintos grupos o clases. Esto puede relacionarse con la pugna entre el cumplimiento de distintos objetivos y, de manera especial, cobra relevancia ante la necesidad de instrumentar algún tipo de ajuste fiscal<sup>18</sup>. Bajo esas circunstancias, los distintos grupos de interés tratan de que los costos del ajuste sean transferidos a otros. Esta visión permitiría también entender por qué las rigideces presupuestarias se mantienen en el tiempo, ya que serían una forma de protegerse

<sup>16</sup> Un ejemplo relacionado sería el caso, en Chile, de las asignaciones a gasto en Defensa de parte de los ingresos provenientes del cobre.

<sup>17</sup> Véase Abuelafia y otros (2005), p. 12.

<sup>18</sup> Una manera de llevar adelante esta disputa es el fenómeno de las llamadas “guerras de espera” entre distintos grupos de interés, que básicamente tienen como objetivo no ser ellos quienes afronten los costos del ajuste fiscal (Alesina y Drazen, 1991, citado en Echeverry y otros, 2007).



contra la pérdida de rentas en momentos en que fueran necesarios acomodamientos fiscales<sup>19</sup>. A continuación se presentarán siete grupos de rigideces, teniendo en cuenta sus justificaciones.

En primer lugar, con una gran tradición en la política fiscal y con justificaciones muy claras se encuentran las rigideces relacionadas con programas o políticas diseñadas bajo el *principio de beneficio*. En la medida en que existan políticas públicas destinadas a beneficiar a quienes contribuyan a su financiamiento, resulta razonable que los recursos aportados se asignen con rigidez a esos programas. Precisamente, el principio de beneficio de los impuestos, que estipula que cada individuo debe contribuir al financiamiento de los gastos del Estado de acuerdo con los beneficios que obtiene de los bienes y servicios públicos, es el clásico argumento para justificar la afectación de ingresos a determinados gastos. Así, los impuestos actuarían como cuasi-precios y se esperaría que mejoraran la eficiencia en la asignación de recursos. El caso relevante de aplicación de este principio es el esquema de financiamiento de los sistemas de seguridad social en la región. Se trata de esquemas contributivos, ya que, en teoría, los beneficios solamente son percibidos por los que aportan<sup>20</sup>.

Probablemente, la existencia de sistemas de seguridad social con asignaciones de impuestos al pago de prestaciones, que siguen –en mayor o menor medida en cada caso– al principio de beneficio, constituyan las rigideces de mayor peso cuantitativo en los presupuestos de buena parte de los países de la región. En algunos casos, deben ser entendidas como un salario diferido (previsión social) y en otros, como salario en especie (seguros de salud). No obstante, dependiendo de las cláusulas de proporcionalidad establecidas en cada caso y de la solvencia de los regímenes previsionales, su accionar puede implicar importantes efectos redistributivos entre los contribuyentes al sistema impositivo y los aportantes a estos regímenes de tipo contributivo.

La necesidad de redefinir el concepto tradicional de protección social para alcanzar a aquellos sectores de la población que difícilmente logran reunir los requisitos establecidos para alcanzar las prestaciones contributivas, también obliga a redefinir los alcances de las rigideces fiscales vinculadas a la protección social y su impacto redistributivo. En algunos casos, la crisis de los sistemas de pensiones genera rigideces que afectan a la disponibilidad de recursos tributarios tradicionales, los cuales, entre otros destinos, debieran financiar las prestaciones asistenciales a los no cubiertos por la seguridad social.

De todas formas, estas rigideces reflejan también las diferencias entre los países en cuanto al nivel de cobertura y de prestaciones de dichos sistemas, reflejo tanto de la conformación del mercado laboral de cada país como de la “madurez” de los sistemas. Por ejemplo, en Honduras las rigideces relacionadas con las jubilaciones y pensiones representan el 0,7% del PIB, en Guatemala y el Ecuador rondan el 1% del PIB, mientras que en Costa Rica llegan al 3,2% del PIB y alcanzan al 4,1% en Colombia<sup>21</sup>.

Un punto relevante en relación con las rigideces fiscales vinculadas a los sistemas de seguridad social es el que se ha dado en el caso de Bolivia. En 1996 este país emprendió una reforma de su sistema de pensiones, pasando a uno de capitalización individual. Pese a que uno de los objetivos era reducir la carga fiscal del sistema, el gasto en pensiones que en 1997 representó el 3,2% del PIB, llegó a 3,7% en 2006 (con un máximo de 4,5% en 2002), y aún representa el 80% del déficit del SPNF, no obstante la eliminación en los últimos años de diversos mecanismos indexatorios (Almeida, 2009a).

Otro caso digno de mencionar es el de Colombia, donde el sistema de seguridad social –a cargo del Instituto de Seguridad Social– ha agotado las reservas disponibles para afrontar el déficit

---

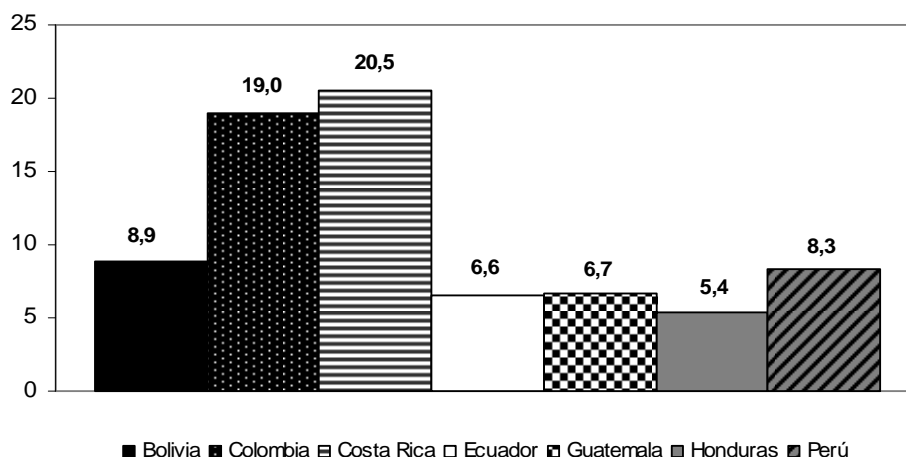
<sup>19</sup> Una idea interesante en relación con las rigideces fiscales es planteada por Schick (1990, citado en ICEFI, 2008), quien introduce el apelativo de “pegajoso” para señalar que las rigideces fiscales que puedan favorecer a ciertos grupos o sectores son “pegajosas” para otros grupos, promoviendo su generación inducida.

<sup>20</sup> Aunque debe tenerse en cuenta que no todos los sistemas previsionales se basan en el principio del beneficio.

<sup>21</sup> En el estudio de caso del Ecuador se señala el bajo nivel de las preasignaciones de impuestos al sistema de seguridad social.

entre aportes y pagos por beneficios, de manera que esta responsabilidad ha recaído en el gobierno central, con un nivel de aportes que se estima llegará al 4,8% del PIB entre 2011 y 2014<sup>22</sup>.

**GRÁFICO I.3**  
**AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): INFLEXIBILIDADES PRESUPUESTARIAS**  
**Y SEGURIDAD SOCIAL**  
*(En porcentajes de gastos totales)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Almeida (2009a y b), Echeverry y otros (2009) y Cabrera y Fuentes (2009)

Otro caso relevante de rigidez vinculada al principio de beneficio es el que surge cuando el financiamiento de gastos de infraestructura corre por cuenta de los que se benefician con la obra, sea vial o de generación de energía, a través de ingresos provenientes de la venta de combustibles. Por último, podría señalarse también el financiamiento de ciertos servicios comunales (servicio de recolección de residuos) y los pagos a agencias especializadas, como por ejemplo, entes reguladores<sup>23</sup>.

En segundo término están las rigideces del gasto para atender *derechos y garantías establecidas por normas de diferente tipo*. En algunos casos, la asignación mediante diferentes normas legales –incluso la propia Constitución Nacional– puede responder a la existencia de argumentos del tipo “bien meritario”<sup>24</sup>. Asimismo, las rigideces presupuestarias se han justificado como una solución a problemas de inconsistencia temporal, los que se presentan cuando las políticas públicas elegidas en el pasado dejan de ser óptimas en el futuro. En este contexto, las rigideces del presupuesto actúan como reglas para limitar la discrecionalidad de las autoridades, evitando de esta manera una inadecuada provisión de un bien o servicio prioritario que generará un beneficio para la sociedad en el largo plazo, lo que representaría una expresión de preferencias sociales. Este argumento se utiliza para

<sup>22</sup> Véase Echeverry y otros (2007).

<sup>23</sup> De diferente naturaleza, aunque con cierto parentesco en su operatoria, se deben considerar aquellos impuestos cuya asignación rígida a alguna finalidad funciona como argumento para convencer a los miembros del Parlamento sobre la conveniencia de aprobar la medida, y a los ciudadanos de la necesidad de cumplir con el pago de los tributos. Si bien no se trata de ingresos definidos por el principio del beneficio, tienen cierta relación con ese principio, siempre que los contribuyentes perciban que están siendo escuchadas sus preferencias de direccionamiento de las erogaciones (Véase Sevilla, 2004, citado en Podestá, 2007).

<sup>24</sup> La definición de bien meritario o preferente se refiere a la noción de que puede ocurrir que los individuos, siguiendo sus propias preferencias, no siempre actúen en lo que la sociedad entiende que es su propio interés (aun cuando tengan información completa, “no hacen lo que les conviene”), por lo que de alguna manera la sociedad o gobierno deciden qué bienes y servicios públicos se brindan y financian prioritariamente, según preferencias sociales que se suponen por encima de las individuales (Stiglitz).

justificar requerimientos mínimos de gastos y asignaciones específicas de recursos para funciones de gasto público social, como salud y educación.

Estas asignaciones pueden ser de definición genérica sectorial –como valor absoluto o como porcentaje del presupuesto– o bien ser específicas a algún tipo de finalidad. Un caso que merece especial atención se refiere a la introducción de garantías explícitas de provisión asegurada. En buena parte de la nueva literatura sobre derechos y reformas a las políticas sociales, tales garantías son consideradas un paso importante en favor de la consolidación de un Estado que se convierta en garante de derechos concretos, pero, simultáneamente, introducen nuevas rigideces en los presupuestos. Vinculada parcialmente a esta temática, se debe considerar la introducción de definiciones de “gastos prioritarios” o “protegidos” en algunos países.

En tercer lugar, se deben contar las rigideces fiscales derivadas de *las relaciones entre niveles de gobierno*, es decir, del funcionamiento del federalismo fiscal en cada país. De manera especial, debe considerarse la rigidez en la asignación proveniente de los diversos esquemas de transferencias de recursos entre niveles de gobierno, destinados a cubrir los desbalances verticales. En estos casos, aun cuando se trate de recursos de libre disponibilidad para el nivel de gobierno receptor, ellos involucran distintos grados de rigideces en los presupuestos de cada jurisdicción<sup>25</sup>. Como muestra de esa diversidad, a continuación se presenta una clasificación de los sistemas básicos de transferencias intergubernamentales existentes en la región<sup>26</sup>. Pueden distinguirse:

- Repartos entre la Nación y gobiernos intermedios (Argentina, Venezuela).
- Reparto entre la Nación y diferentes niveles de gobierno subnacional (Brasil).
- Sistemas que incluyen recursos provenientes de recursos naturales (México, Perú).
- Sistemas con excepciones (municipios con puerto en Honduras).
- Reparto horizontal (Chile).
- Reparto que incorpora destinos diferentes a los gobiernos subnacionales (universidades en el Estado Plurinacional de Bolivia).
- Reparto de fondos provenientes del alivio de la deuda (Bolivia)

Diferente será el caso, en cambio, cuando las asignaciones de las transferencias entre niveles de gobierno tienen alguna asignación sectorial específica o cuando tratan de introducir nuevos esquemas de incentivos para funciones en donde las responsabilidades son compartidas.

El nivel de este tipo de inflexibilidades se corresponde en parte con el nivel de descentralización fiscal, más allá de que ninguno de los estudios de caso se refiere a países de organización federal. Mientras que en Honduras las inflexibilidades vinculadas a transferencias desde los niveles nacionales a niveles subnacionales o locales son del orden del 0,5%, del 1,4% en Guatemala y del 2,7% en el Ecuador, para Bolivia (que ha desarrollado un proceso importante de descentralización fiscal), tales inflexibilidades llegan al 10,7% del PIB, con una importante participación de gastos sociales (que denota la transferencia de funciones por parte del Gobierno Central). Por el contrario, estas inflexibilidades resultan muy menores en el caso de Costa Rica.

Respecto de la descentralización fiscal, otro caso importante lo constituye Colombia, donde pese a que las rigideces vinculadas a ella alcanzan al 4,9% del PIB (menos de la mitad que en el caso boliviano), la transferencia de recursos está definida a partir de la reforma de la Constitución de 1993, y con un sendero creciente, lo que ha determinado diferentes procesos de negociación para “flexibilizar” el cumplimiento de esta inflexibilidad, no obstante su rango constitucional<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Aunque no se consideran las cuentas consolidadas del sector público.

<sup>26</sup> Esta clasificación fue tomada de Cetrángolo (2007).

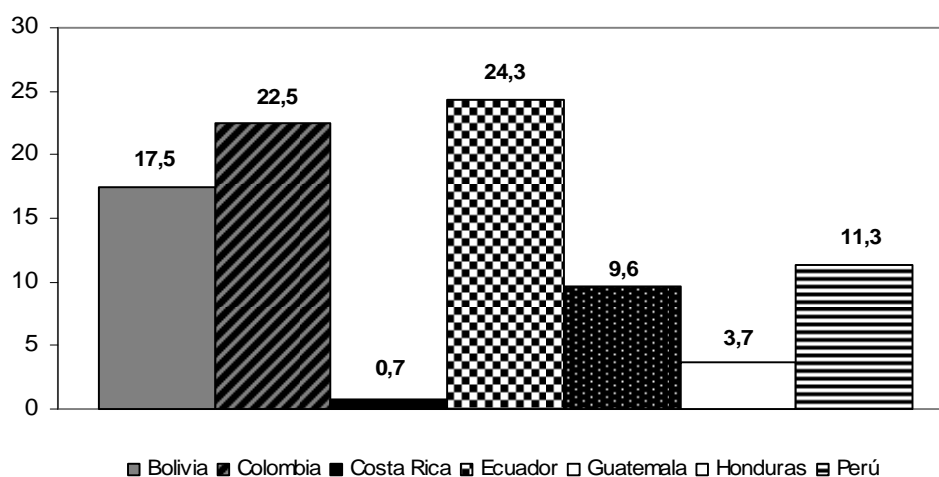
<sup>27</sup> Véase Echeverry y otros (2007).

En el caso del Ecuador, es posible mencionar el paulatino grado de descentralización, en particular a partir de la sanción de la Constitución Política de 1998, lo que se ha reflejado en el incremento de las asignaciones a los gobiernos seccionales, que han pasado de representar cerca del 17% de los ingresos corrientes en 2001 a casi el 32% en 2007<sup>28</sup>.

Otro caso donde se destaca el rango constitucional de asignaciones a gobiernos locales (municipalidades) es el Guatemala, donde el llamado “aporte constitucional se combina con la preasignación del denominado “IVA PAZ” –fruto de los procesos de paz de principios de los años noventa<sup>29</sup>.

En el gráfico I.4 se puede apreciar el diferente peso de las transferencias a gobiernos subnacionales en los distintos casos considerados.

**GRÁFICO I.4**  
**AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): INFLEXIBILIDADES PRESUPUESTARIAS**  
**Y RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES**  
*(En porcentajes de gastos totales)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Almeida (2009a y b), Echeverry y otros (2009) y Cabrera y Fuentes (2009).

En cuarto término, deben considerarse las rigideces de la política fiscal *vinculadas a la dinámica macroeconómica*. Bajo este concepto general se deben contemplar diferentes modalidades específicas. Por una parte, debe estimarse la presión que el pago de servicios de la deuda ha ejercido sobre las cuentas públicas de los países de la región. De manera especial, la necesidad de atender los intereses de la deuda es usualmente considerada una erogación de la más alta prioridad. Ciertamente, también podría argumentarse que el tema implica la diferente valoración que se le da al conflicto intergeneracional. En este sentido, la rigidez proveniente del pago de los intereses de la deuda podría entenderse como una forma de priorizar el consumo de la generación actual sobre el de la próxima.

En el período 2003-2008, el peso de los intereses ha venido cayendo en los distintos países de la región en línea con la reducción en la relación deuda pública/PIB que llegó a cerca del 32 % del PIB regional (CEPAL, 2007), relajando este tipo de inflexibilidad. De todas formas, esta rigidez no ha dejado de ser trascendente para la gestión fiscal de los países. En el Ecuador, el servicio de la deuda pública representó en 2006 el 11,2% del PIB, mientras que en Colombia llegó al 4,2% del PIB. Por su

<sup>28</sup> Véase Almeida (2009b).

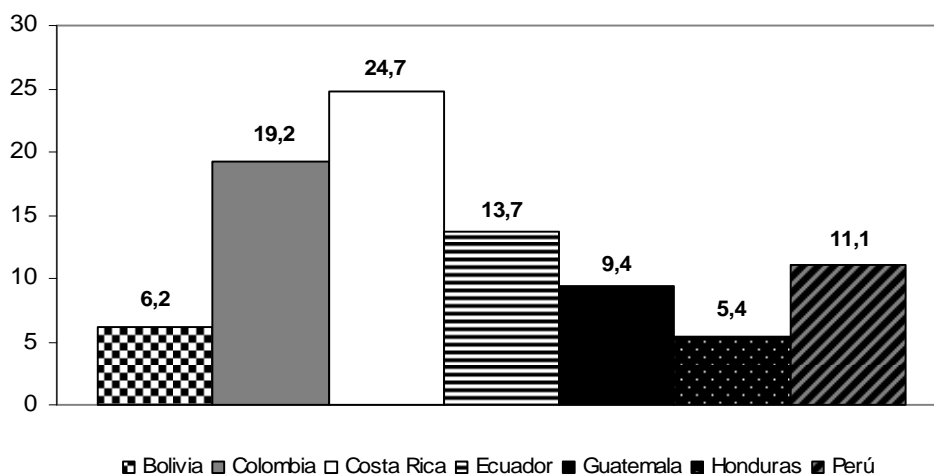
<sup>29</sup> Véase Cabrera y Fuentes (2009).

parte, en Bolivia este servicio ha venido cayendo en el tiempo, llegando al 8% del PIB y combinado con una decreciente participación de los intereses externos (explicada por los mencionados procesos de condonación de deuda multilateral).

Un país donde el peso de esta restricción ha descendido en el tiempo, fruto de la salud fiscal de los últimos años como de las distintas acciones de gestión de deuda pública, es el Perú, donde los servicios de la deuda pública alcanzan a solo el 1,8% del PIB.

Por último, en el caso de los países centroamericanos considerados, el peso de los intereses de la deuda pública también marca importantes diferencias: mientras que en Honduras estos llegan sólo al 0,7% del PIB (reflejando un caso similar pero de mayor intensidad que el boliviano), en Costa Rica la carga de los intereses es muy alta, llegando a superar el 8% del PIB. Así, según Cabrera y Fuentes (2009), este rubro de gasto constituiría la principal rigidez presupuestaria en estos dos países.

**GRÁFICO I.5**  
**AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): INFLEXIBILIDADES PRESUPUESTARIAS E INTERESES DE LA DEUDA**  
*(En porcentajes de gastos totales)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Almeida (2009a y b), Echeverry y otros (2009) y Cabrera y Fuentes (2009).

Por otra parte, se deben contemplar las restricciones presupuestarias provenientes de la existencia de cláusulas de ajuste por inflación de diferentes renglones del gasto, en especial de los salarios y haberes previsionales<sup>30</sup>. Estos mecanismos pueden tener diferentes grados de fuerza legal y, aun cuando carezcan de ella, pueden darse rigideces de tipo político tanto o más difíciles de revertir.

Por último, y también vinculado con la situación macroeconómica, es posible pensar que si se generan problemas de solvencia debido a la presencia de “excesivas” rigideces en términos cuantitativos por parte del gasto, su existencia –justificable en muchos casos por razones distributivas– entraría en conflicto con otros objetivos de la política fiscal, como son la estabilización o la solvencia. A partir de esto, es posible pensar en inflexibilidades fiscales que respondan a diferentes objetivos de política fiscal.

<sup>30</sup> Ver Cetrángolo y Jiménez (2007).

Es por ello que el recuento de las razones que generan rigideces fiscales estaría incompleto si no se tratara la propia pérdida de flexibilidad proveniente de definir la necesaria relación entre la política fiscal y el ciclo económico. Como se ha observado en forma aguda en los últimos años en la región, la alta volatilidad de las variables macroeconómicas que mayoritariamente sirven de base para financiar al sector público (PIB, consumo, precios de los productos básicos o ahorro externo) hace necesario el diseño de políticas fiscales acíclicas, cuyo objetivo debe ser disociar la evolución de los ingresos –fuertemente influenciados por el ciclo económico– del desempeño de los gastos, lo que indudablemente significa un menor grado de libertad en la política fiscal.

En los países de la región se han buscado diversas respuestas a este dilema, que van desde decisiones discrecionales de política fiscal a mecanismos más institucionalizados, como reglas fiscales o fondos de estabilización. Además, coincidiendo con las variaciones al alza de los precios de los productos no renovables y su consecuente impacto en los ingresos fiscales, en los últimos años los países han debatido distintos mecanismos que permitan regular la utilización de los excedentes generados. Dependiendo de la definición de esta política y de la institución que la promueva, la importancia de esta rigidez será mayor o menor, así como la posibilidad de cumplir con los objetivos de la política fiscal que atiendan a la existencia del ciclo. Las normas más rígidas no son necesariamente las que aseguran su efectivo cumplimiento.

El repaso anterior sobre rigideces y divergencias entre distintos objetivos de política fiscal se relaciona con la existencia de “conflictos” entre diferentes tipos de rigideces frente a un mismo objetivo de política fiscal: es posible que haya quienes al promover el logro de la solvencia fiscal cuestionen las rigideces vinculadas a cláusulas de ajuste de partida de gasto público social, pero que a la vez defiendan el establecimiento de reglas fiscales, es decir, otra rigidez.

En quinto lugar, existe algún consenso en que cuando un país tiene *ingresos de carácter extraordinario* no se les debe dar cualquier destino, en especial, debe evitarse su uso para financiar gastos corrientes. Es allí donde se genera un espacio para discutir su asignación, involucrando –en la mayoría de los casos– algún tipo de rigidez. Como por ejemplo, en algunos de los países de la región se da el caso de los recursos provenientes de la explotación de productos no renovables (que merecen particular atención por tratarse de ingresos volátiles y agotables); de los recursos extraordinarios derivados de los procesos de privatización de empresas públicas; de los ingresos originados en las iniciativas de condonación de deuda de origen multilateral (HIPC y MDRI) y, en general, en muchos programas desarrollados con asistencia de organismos financieros multilaterales que tratan de asegurar el destino de los fondos mediante la introducción de rigideces en su uso<sup>31</sup>.

En el primero de los casos, de acuerdo con Almeida (2009b), es relevante el del Ecuador, donde en el período 1994-2006 los ingresos petroleros representaron en promedio el 6,4% del PIB y el 27,7% de los ingresos totales. Asimismo, del total de ingresos petroleros, en promedio entre 2004 y 2007, solo un 46,8% permaneció en la empresa estatal Petroecuador, y un 29,2% se asignó directamente a diversos organismos y fondos de asignación específica: en particular, la mayor parte de estos recursos se destinó a los gobiernos seccionales (57,4% del total; 0,3% del PIB) y a las Fuerzas Armadas (27,6% del total distribuido; 0,1% del PIB). En fecha reciente –abril de 2008–, por medio de la sanción de una ley, se estableció la eliminación de todas las preasignaciones y la derivación de los recursos involucrados al Presupuesto del Gobierno Central. El principal argumento para adoptar esta decisión, que constituye una relevante reducción en la rigidez de los ingresos, ha sido el de la subutilización de recursos en los fondos petroleros involucrados, lo que ha limitado la capacidad de gestión fiscal.

En relación con los programas de asistencia de organismos multilaterales de crédito, puede suceder que los recursos se destinen a usos que los gobiernos consideren relevantes o necesarios según sus propias definiciones de política pública y se genere un importante condicionamiento “externo”, como ocurre en los casos de Bolivia y Honduras. En particular, en Bolivia, en el período 1994-2006,

---

<sup>31</sup> HIPC (Heavily Indebted Poor Countries) y MDRI (Multilateral Debt Relief Initiative).

la mitad de la inversión pública tuvo financiamiento externo (con un máximo de 66% en 2004, aunque esto ha venido cayendo a medida que los ingresos tributarios se han ido recuperando en los últimos años). Algo similar ocurre con los recursos de cooperación internacional, de relevancia en los casos antes citados<sup>32</sup>. Así, en el mismo sentido vale la pena mencionar la situación del Ecuador, donde se da una importante dependencia de la inversión en infraestructura respecto del crédito externo (cercano al 20% del total de gasto en capital).

En sexto término, se considera un grupo diverso de rigideces *vinculadas a disputas en el interior del propio sector público*. Si bien es cierto que todas las rigideces son, en mayor o menor medida, manifestaciones de conflictos entre grupos de presión sobre el presupuesto público, existen algunos casos donde esa disputa no reconoce justificaciones ligadas a los grupos antes descritos. En su lugar, encuentran razones en el mero entendimiento de que ciertas finalidades del gasto son más importantes que el resto –lo que obliga a establecer esas prioridades de manera relativamente explícita– o bien en la necesidad de atender ciertos gastos específicos.

En consecuencia, un primer subgrupo de este tipo consiste en rigideces explícitas dentro de los presupuestos, que se han justificado como una forma de asegurar el financiamiento adecuado y oportuno de gastos prioritarios, como por ejemplo, diversos gastos sociales, el Poder Judicial, las Legislaturas o Defensa Nacional. La disputa por el establecimiento de este tipo de rigideces puede tornarse particularmente fuerte en situaciones de dificultades financieras o de insolvencia. De hecho, se trata de intentos de cada sector de quedar al margen de procesos de ajuste.

En el Ecuador, desde 2004, este tipo de rigidez ha dado cuenta de valores en torno del 4,3% del PIB. En Costa Rica, en 2006, la asignación correspondiente al Poder Judicial llegó al 6,4% de los ingresos corrientes. Para el caso de Bolivia, dichos valores se han venido contrayendo paulatinamente desde un máximo de 4,6% en términos del PIB en 2001, hasta llegar a 3,3% del PIB en 2006.

Dentro de este subgrupo también debe considerarse la afectación específica de recursos bajo la justificación de que se trata de una forma de promover la eficacia de ciertas agencias estatales, como es el caso de la asignación a la autoridad impositiva de una fracción pequeña de la recaudación (Allier, 2006). También pueden incluirse los casos, referidos en párrafos anteriores, en que se trate del financiamiento de gastos en diversos organismos con una parte de los ingresos propios.

En el Ecuador, el Servicio de Rentas Internas recibe el 1,5% de los impuestos que administra; en Bolivia, este porcentaje alcanza al 1%. Un caso notable es el de Honduras, donde los recursos asignados al órgano de administración tributaria alcanzan el 2,5% del total de los recursos tributarios.

El segundo subgrupo de este tipo se refiere a rigideces no tan explícitas, pero a veces tan fuertes como las previas debido a las restricciones políticas para la modificación de ciertas erogaciones. Nos referimos, básicamente, al pago de salarios del servicio civil, ya que otros gastos de funcionamiento del Estado, como los bienes de uso y de consumo, a pesar de su necesidad para la realización de diversas tareas operativas, son usualmente variable de ajuste en el contexto de dificultades fiscales.

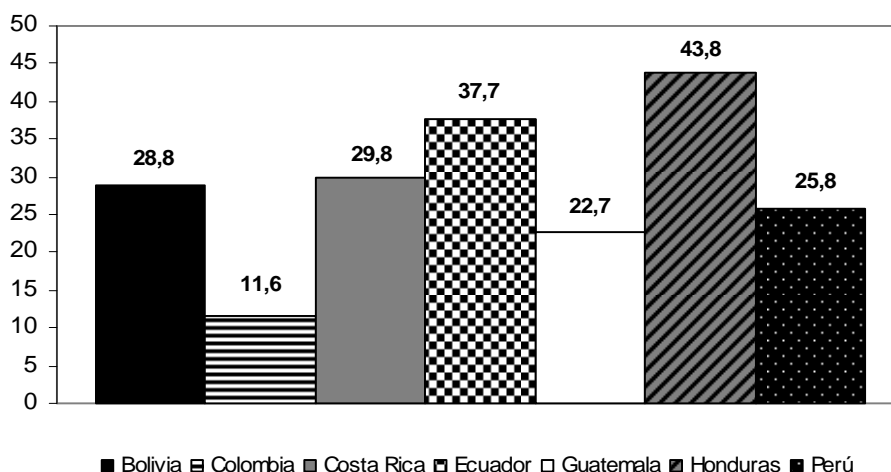
Como se mencionó previamente, es importante resaltar la importancia de las inflexibilidades relacionadas con el funcionamiento del sector público, que involucran básicamente a los salarios públicos. Entre los diferentes casos se destaca Honduras, donde este rubro representa el 43,6% de los gastos<sup>33</sup>, mientras que en Costa Rica y Guatemala alcanzan al 29,8% y 22,7%, respectivamente. A su vez, en Colombia llegan al 19,7% de los gastos totales del gobierno central, mientras que representan el 25,8% en el Perú (28,9% si se cuentan los gobiernos regionales). Claramente en el caso hondureño, los salarios públicos conforman la principal inflexibilidad presupuestaria.

---

<sup>32</sup> De hecho, para el caso de Bolivia, en 2006 los recursos de cooperación internacional superaron los 200 millones de dólares, es decir, un 2% del PIB. Véase Almeida (2008a).

<sup>33</sup> En este caso es de especial importancia el caso de las remuneraciones en el sector Educación.

**GRÁFICO I.6**  
**AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): INFLEXIBILIDADES**  
**PRESUPUESTARIAS Y SALARIOS**  
*(En porcentajes de gastos totales)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Almeida (2009a y b), Echeverry y otros (2009) y Cabrera y Fuentes (2009).

Una consideración importante es la presentada en los casos de Colombia y el Perú, relativa al nivel de rigidez de los gastos de capital. En particular, podría esperarse un importante nivel de flexibilidad de aquellos; sin embargo, en Colombia el propio Ministerio de Hacienda califica a los gastos de inversión como inflexibles en un 65%, mientras que la estimación en el caso del Perú alcanzaría al 76,3% (Echeverry y otros, 2009)<sup>34</sup>.

Por último, hemos identificado un séptimo grupo de rigideces que decidimos incluir en esta clasificación aun cuando no forman parte de las estructuras presupuestarias tradicionales. Se trata rigideces *implícitas en la política fiscal* a través de los regímenes de incentivo a sectores o actividades productivas mediante la exención del pago de ciertos tributos. Al tratarse de los denominados “gastos tributarios”, deben ser tratados como rigideces que no se manifiestan de manera explícita en los presupuestos<sup>35</sup>.

Según las estimaciones oficiales disponibles y documentadas en los estudios de caso, en Guatemala, para 2006, los gastos tributarios fueron del 63,5% de los ingresos corrientes. En el caso del Ecuador, en las estimaciones oficiales sobre gastos tributarios para el año 2005 se aprecia que el correspondiente al IVA alcanzó al 2,6% del PIB, mientras que el del impuesto a la renta llegó al 1,2% del PIB para el mismo año. En el caso del Perú los gastos tributarios totales fueron del 2,6% del PIB en 2006, mientras que para Colombia, la estimación oficial muestra un costo fiscal del 1,4% del PIB en cuanto al impuesto a la renta.

En síntesis, se han considerado siete grupos de rigideces según se resumen en el cuadro I.2. Allí se podrá observar que la clasificación ha permitido diferenciar en cada estudio de caso realizado las causas de las rigideces y su rasgo dominante. No obstante, debe recordarse que es posible que las razones o justificaciones puedan en ciertos casos superponerse.

<sup>34</sup> En los casos de Bolivia y el Ecuador se considera el total del gasto de capital como inflexible.

<sup>35</sup> Para más detalles sobre los problemas de medición de los “gastos presupuestarios”, véanse Jiménez y Podestá (2009).



**CUADRO I.2**  
**CLASIFICACIÓN DE LAS RIGIDECES FISCALES SEGÚN RASGO DOMINANTE**

Rasgo dominante	Tipos específicos encontrados
1. Principio del beneficio	Seguridad social
	Financiamiento de infraestructura
	Financiamiento de agencias de gobierno especializadas
2. Derechos y garantías establecidos en normas de diverso tipo	Bienes meritorios
	Derechos más o menos genéricos
	Garantías de provisión asegurada
	Gastos prioritarios o protegidos
3. Relaciones intergubernamentales	Sistemas básicos de transferencia
	Transferencias con asignación sectorial
	Otras transferencias entre niveles de gobierno
4. Dinámica macroeconómica	Pago de servicios de la deuda
	Cláusulas de ajuste de salarios, haberes y otras
	Política fiscal anticíclica
5. Ingresos extraordinarios	Recursos no renovables (regalías y otros)
	Privatización de empresas públicas
	Programas alivio de deuda
	Préstamos organismos multilaterales de crédito
6. Otras disputas en el interior del sector público	Prioridades explícitas (Poder Judicial, Legislatura, gastos prioritarios, entre otros)
	Erogaciones políticamente poco flexibles (por ejemplo: pago de salarios y otros gastos de funcionamiento)
7. Implícitas en la política fiscal	Gastos tributarios

Fuente: Elaboración propia.

#### 4. Recomendaciones y reflexiones finales

En el presente documento se ha intentado hacer una revisión amplia de las rigideces fiscales en varios países latinoamericanos. En especial, luego de la aproximación al concepto de rigideces o inflexibilidades fiscales, se ha propuesto una evaluación de ellas abordando las distintas razones que estarían en la raíz de su conformación y persistencia en el tiempo, para luego proponer una tipología de inflexibilidades presupuestarias que permitiera un análisis comparativo de las experiencias de siete países de nuestra región, que fueron seleccionados como casos de estudio.

Junto con ello, se repasaron posibles efectos vinculados a la formación de rigideces fiscales, resaltándose la relevancia de analizarlas no solo en función de la forma en que limitan o no la autonomía de gestión de la política fiscal, sino de tener en cuenta cuáles son los objetivos que con esas inflexibilidades se busca atender (lo que se relaciona con las distintas razones que explican su conformación). En este sentido, se procura señalar que las inflexibilidades no se deben valorar

solamente por la pérdida de grados de libertad para decisiones discrecionales por parte de las autoridades fiscales.

Se ha visto que los países de América Latina y el Caribe pudieron generar mayor espacio fiscal desde principios de la década (hasta el estallido de la crisis internacional), lo que se reflejó tanto en los crecientes superávits primarios y la reversión de los déficits globales como en el descenso sostenido de la relación deuda pública/producto, ambos hechos impulsados por el crecimiento de las economías latinoamericanas y el mayor aumento relativo de los ingresos fiscales.

#### **a) Algunas recomendaciones en relación con los diferentes tipos de rigideces**

De la revisión de las rigideces fiscales a partir de sus rasgos dominantes, surgen claras diferencias entre los países, que muestran de alguna manera cuáles han sido los objetivos que la política fiscal se ha propuesto resolver en cada caso, así como permiten especular sobre cuáles han sido y son los sectores, grupos y niveles de gobierno que han tendido a prevalecer. En especial, se ha ilustrado sobre el diferente peso de algunas inflexibilidades relevantes, como el caso de las vinculadas al funcionamiento del sector público (salarios), las relacionadas con las transferencias a los sistemas de seguridad social y a los niveles subnacionales de gobierno, y con la atención de los servicios de la deuda.

Teniendo en cuenta que las inflexibilidades fiscales deberían ser valoradas o calificadas a la luz de un amplio grupo de objetivos que la política pública en su conjunto intenta atender, su comprensión más completa permitirá entender cuáles son las restricciones que la política fiscal debe afrontar para poder cumplir mejor con los objetivos que, de acuerdo con los necesarios pactos fiscales, deben ser construidos y consolidados en nuestros países.

Precisamente, la tipología aquí seguida brinda algunas pistas acerca de cómo orientar las políticas de reforma fiscal que intenten lidiar con este tipo de inflexibilidades en los presupuestos públicos. La separación de las rigideces de acuerdo con su rasgo dominante permite iniciar un debate que se aparta del mero hecho contable, que refleja la dificultad de modificar la magnitud de una determinada partida presupuestaria para colocar la discusión en el marco conceptual más apropiado en cada caso. Es así que, a continuación, se introducirá un grupo de recomendaciones diferenciadas por tipo de rigidez.

En primer lugar, cuando se presenten rigideces provenientes de asignaciones definidas por el denominado “principio de beneficio”, resulta poco apropiado considerar algún tipo de restricción derivado de la rigidez en sí misma. Por el contrario, se trata de redefinir la política sectorial en la que se inscribe la asignación rígida de los recursos. Ello es particularmente cierto en lo referido a las reformas a los sistemas de seguridad social y su necesaria modernización para alcanzar esquemas de protección social más adecuados a los nuevos problemas de nuestras sociedades<sup>36</sup>. En cambio, cuando se trate del financiamiento de obras de infraestructura, debiera ponerse especial cuidado en definir el uso de los fondos y la duración de las rigideces.

En segundo término, la existencia de rigideces ligadas a diferentes tipos de derechos y garantías –tengan o no relación con la presencia de bienes meritorios– reclama una definición lo más explícita posible de los derechos garantizados, de manera de poder hacer efectivos equitativamente los derechos. Por supuesto, ello demandará una discusión acerca de los fondos disponibles para financiar las garantías de forma clara y al alcance de toda la población y, simultáneamente, derivará en un debate complejo sobre los límites de esas garantías. En la región existen múltiples ejemplos de derechos establecidos de manera genérica que inevitablemente son de cumplimiento ambiguo por parte de los Estados.

El tercer grupo de rigideces es el que se vincula a las relaciones financieras entre diferentes niveles de gobierno. En este caso, existe abundante literatura referente a las reformas requeridas aunque, como es sabido, no existe un consenso amplio al respecto. No obstante, baste decir que la

---

<sup>36</sup> Al respecto, véase CEPAL (2006).

temática del federalismo fiscal y los procesos de descentralización tienen más que ver con la organización política de cada nación que con argumentaciones económicas. Sin embargo, no se deben abandonar los esfuerzos para lograr mejoras en el efecto de los procesos de descentralización y que las transferencias sean las mejores en términos de eficiencia y equidad<sup>37</sup>.

En cuarto lugar, la existencia de rigideces vinculadas al entorno macroeconómico llama la atención acerca de la necesidad de redefinir la operación de esas inflexibilidades de modo de asegurar la solvencia fiscal intertemporal. De manera especial, la institucionalización de mecanismos fiscales anticíclicos (ya sea en la forma de reglas de balance estructural o fondos contingentes), aun cuando sea entendida como una rigidez adicional, es una demanda cada vez más clara si se tiene en cuenta la alta volatilidad de los ingresos fiscales.

Las rigideces relacionadas con la existencia de recursos extraordinarios (el quinto grupo) motivan tres tipos de comentarios. Primero, es claro que, en la medida de lo posible, los recursos no deben ser destinados a financiar erogaciones corrientes que difícilmente puedan ser sostenidas una vez que los ingresos se reduzcan o desaparezcan. Segundo, en la región hay cierta experiencia importante acerca de la necesidad de establecer algún tipo de fondo de estabilización en torno de estos recursos. Por último, y en relación con los recursos provenientes de préstamos de organismos multilaterales de crédito, debe considerarse que el Estado no debe hacer las cosas que tienen financiamiento, sino financiar las políticas que se entienden más razonables.

Los dos últimos grupos son, sin duda, los concernientes a aquellas rigideces que deben ser removidas con mayor rapidez. En el sexto grupo se incluyen, en esencia, inflexibilidades provenientes de políticas defensivas de un área del sector público frente al avance de rigideces vinculadas al resto de funciones. Solo un debate claro de prioridades dentro del presupuesto público permitirá recuperar el manejo aceptable de éstas.

Además, debe mencionarse un hecho relevante. Siempre que un sector logra introducir una rigidez para proteger su presupuesto frente a otras finalidades, tratará también de hacer que la partida “protegida” sea lo más flexible posible dentro de su propio sector. En la situación límite, ante el peligro de ajuste fiscal, cada área pugnará por hacer su presupuesto rígido hacia fuera y flexible hacia adentro. No obstante, puede suceder que la excusa utilizada para “rigidizar” una determinada partida obliga a introducir restricciones al presupuesto de su propio sector, introduciéndose una nueva fuente de disputas e ineficiencias.

Finalmente, todo intento por hacer explícitos los efectos de las políticas públicas hoy implícitas en las definiciones de la tributación será un paso adelante indispensable para repensar la racionalidad de cada asignación allí involucrada.

## **b) Nota final sobre el papel de los diferentes poderes del Estado frente a la existencia de rigideces fiscales**

Un punto adicional que debe considerarse al evaluar la conformación y mantenimiento de rigideces fiscales es el de la dinámica del proceso presupuestario, y en particular la interacción en torno del mismo entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, actores institucionales relevantes en relación con dicho proceso (de todos modos, se introduce la cuestión del Poder Judicial). La forma en que esta interacción tenga lugar, es decir, el rol de estas dos ramas del Estado en la formulación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto público, permitirá avanzar en el conocimiento del origen de, al menos en parte, las inflexibilidades presupuestarias. Un punto a enfatizar es que no se busca atribuir la formación de rigideces fiscales en función del papel de los poderes del Estado, sino simplemente entender que estas se conformarán de diferente manera, según como se dé en la práctica el juego de los procesos presupuestarios y de los actores institucionales involucrados.

---

<sup>37</sup> Para un debate sobre los procesos de descentralización en América Latina puede verse Cetrángolo (2007).

A partir de cómo estén definidas estas competencias o potestades, será posible especular acerca del modo en que se dan las relaciones en el “subgobierno” del proceso presupuestario, una cuestión decisiva para entender la configuración de la agenda institucional y su reflejo en el presupuesto público. En términos de la existencia y persistencia de rigideces fiscales, es clara la importancia de conocer quién tiene mayor o menor capacidad de influir en el proceso presupuestario, donde dichas inflexibilidades quedan plasmadas. Es decir, conocer quién tiene más poder en el proceso presupuestario permitirá ver quién tiene más “discrecionalidad” para establecer rigideces fiscales, así como posibilitará una evaluación cualitativa (es decir, del “nivel”) de su “rigidez”.

De forma breve y genérica se pueden describir las etapas del proceso presupuestario, que incluye la formulación, aprobación, ejecución y control y evaluación de los recursos y gastos involucrados. En relación con la etapa de formulación del presupuesto, es importante señalar las distintas capacidades que los Poderes Ejecutivo y Legislativo tienen en esta parte del proceso: la tarea de formulación le corresponde básicamente al Ejecutivo. Si bien el Parlamento podría participar en esta etapa, lo cierto es que las diferencias de capacidades analíticas y técnicas de los Ejecutivos con respecto a los Parlamentos son generalmente muy importantes. De hecho, estas diferencias condicionarán el rol del Congreso en el resto de las etapas del proceso presupuestario.

Respecto de la etapa de ejecución del presupuesto, debe tenerse presente que la mayor parte de los cambios presupuestarios se producen en la fase de implementación por parte del Ejecutivo, lo que según las circunstancias y potestades conferidas en cada caso tenderá a darle mayor poder a esta rama del Estado. Esto tiene diversos orígenes. Por una parte, el uso discrecional del sistema de cuotas presupuestarias<sup>38</sup> y la subestimación de recursos –que permite dejar en manos del Poder Ejecutivo mayores recursos que los presupuestados– conducen a cambios no menores entre el presupuesto público ejecutado y el presupuesto aprobado por el Congreso.

Por otra parte, a partir de las diferentes normas relativas al proceso presupuestario (que claramente difieren entre países), los Parlamentos tienen un rol limitado en las reasignaciones presupuestarias, que tienen lugar principalmente en el interior del Poder Ejecutivo. Junto con esto, es habitual la creación de fondos extra-presupuestarios de diversa índole, con el propósito de “independizar” el manejo de una porción de los recursos públicos por parte del Ejecutivo.

Así, pueden existir diversos aspectos denotativos de que puede haber modificaciones importantes entre los presupuestos aprobados y los finalmente ejecutados. De esta manera se hace muy relevante la capacidad de los distintos ministerios y organismos de proteger sus presupuestos, que estará relacionada con la calidad técnica y conocimiento (aprendizaje) de la burocracia<sup>39</sup>. Este punto se vincula a la noción de “subgobierno” del proceso presupuestario ya presentada, y en los hechos se torna importante a objeto de poder hacerse una idea de la “discrecionalidad” para establecer o remover en la práctica rigideces fiscales, así como para poder entender su mantenimiento en el tiempo.

Un punto relevante a considerar en la conformación de rigideces en la actividad presupuestaria rutinaria tiene que ver con que usualmente los ajustes y programaciones presupuestarias para futuros ejercicios fiscales se basan muy directamente en el nivel de ejecución del presupuesto en el ejercicio corriente (Molinas y Pérez Liñán, 2005). Esto conduce muchas veces a los organismos públicos a ejecutar recursos en programas o actividades que tal vez no resulten prioritarios para sus definiciones de política pública, antes que “perderlos” en un ajuste presupuestario con la expectativa de poder reasignar tales recursos en períodos próximos.

La etapa siguiente en el proceso presupuestario es la evaluación y control. Es aquí donde cobran especial importancia los órganos de control presupuestario. Su capacidad efectiva en cuanto al

---

<sup>38</sup> El sistema de cuotas presupuestarias es la manera operativa en que se regula el ritmo de ejecución del presupuesto. Básicamente, se dividen los créditos presupuestarios vigentes en períodos trimestrales, de modo de ir asignando recursos en relación con la programación financiera del sector público. En la práctica, la definición de qué organismos reciben la totalidad de sus cuotas presupuestarias (potestad en manos del Ejecutivo, usualmente a través de las áreas de Hacienda o Finanzas) es una forma de decidir de facto en la asignación presupuestaria.

<sup>39</sup> Véase Abuelafia y otros (2005).

desempeño de sus tareas –que implicarán, entre otras, la revisión de la asignación de recursos públicos de acuerdo con el presupuesto (lo que llevará a controlar el “cumplimiento” de las rigideces presupuestarias)– dependerá de diversos factores, entre los cuales es posible mencionar: su rango legal y forma de creación, el modo de designación y renovación de sus miembros, el alcance de su jurisdicción, si tiene o no autarquía presupuestaria, sus capacidades investigativas y sancionatorias, y otros.

En resumen, la situación de los países de América Latina en relación con las atribuciones de asignación o reasignación de partidas presupuestarias se caracteriza por el hecho de que al Poder Ejecutivo le corresponde la formulación del presupuesto para un determinado ejercicio fiscal, mientras que su aprobación compete al Congreso. En este caso, difieren en cada país las atribuciones del Poder Legislativo para realizar modificaciones, tanto al nivel total de recursos y gastos como a su composición: mientras lo primero es posible en algunos países, en otros no se puede modificar el nivel de gastos presupuestado por el Poder Ejecutivo<sup>40</sup>.

También resulta relevante considerar cuál será el tratamiento de las reasignaciones presupuestarias y de qué forma se manejan potenciales recursos adicionales para el fisco, básicamente, a raíz de una mayor recaudación impositiva que la estimada o esperada. En este caso, las alternativas serían: i) que el Congreso tenga participación en el destino de esos recursos adicionales; ii) que el Poder Ejecutivo goce de amplias libertades para su asignación.

Por ejemplo, en diversos estudios sobre la materia se encuentran resultados divergentes en cuanto al peso de los poderes Ejecutivo y Legislativo en el proceso presupuestario. Por ejemplo, en el caso del Perú, Echeverry y otros (2009) destacan el papel preponderante del Poder Ejecutivo en el proceso presupuestario, a partir de las potestades conferidas en las Constituciones de 1979 y 1993. Por su parte, Cabrera y Fuentes (2009) indica el mayor rol o peso de los Congresos en Costa Rica, Guatemala y Honduras en los procesos presupuestarios. Algo similar señalan Molinas y Pérez Liñán (2005) para el caso de Paraguay, donde se destaca el rol más desdibujado del Poder Ejecutivo, vinculado a los vaivenes institucionales de principios de la década presente<sup>41</sup>. A pesar de la relevancia de conocer el por qué del papel preponderante de un poder sobre otros en los diversos países, esto escapa al alcance de este trabajo.

Un último punto a considerar respecto del manejo del proceso presupuestario y el nivel “efectivo” de las rigideces fiscales, es el de la actuación del Poder Judicial. Como se señala en Eslava (2006), esto no ha sido suficientemente abordado por la literatura. Sin embargo, la capacidad de las Cortes en la definición de la constitucionalidad o legalidad de diferentes iniciativas tributarias y de gasto, así como su capacidad para demandar al resto del Estado el desarrollo de acciones que garanticen diversos derechos constitucionales, permiten tener una idea sobre la importancia del rol del Poder Judicial. Al respecto, resulta muy interesante destacar lo señalado por Cabrera y Fuentes (2009) sobre la importancia del control judicial sobre diversas inflexibilidades fiscales en el caso de Costa Rica. En líneas futuras de estudio se deberá abordar de manera exhaustiva hasta qué punto el nivel de rigidez fiscal depende de los alcances y el accionar del Poder Judicial de cada país.

---

<sup>40</sup> Véanse Rodríguez y Bonvecchi (2004). Asimismo, para una amplia revisión de las experiencias y reformas más importantes en los procesos presupuestarios en la región, véase Martner (2008).

<sup>41</sup> Para el caso de Argentina, tanto Bonvecchi y Rodríguez (2004) como Abuelafia y otros (2005) señalan el menor poder relativo del Congreso en el proceso presupuestario. Por su parte, Alston y otros (2008) mencionan el mayor peso del Ejecutivo para manejar el proceso presupuestario, pero destacan a la vez la interacción entre iniciativas para lograr mayor estabilidad fiscal por parte del Ejecutivo (mediante mayores o nuevos impuestos) y la “concesión” para el establecimiento de asignaciones específicas parciales (i.e. rigideces fiscales) al Congreso.

## Bibliografía

- Abuelafia, E., Berenztein, S., Braun, M. y Di Gresia, L. (2005), “Who decides on public expenditures? A political economy analysis of the budget process in Argentina”, Economic and Social Study Series, RE1-05-007, BID, Washington DC.
- Allier, M. (2006), “Measuring budget rigidities in Latin America”, Documento mimeografiado, FMI, Washington DC.
- Almeida, M. (2009a), “Rigideces Fiscales en Bolivia”, capítulo 2 en Rigideces y espacios fiscales en América Latina, J. Pablo Jiménez y O. Cetrángolo, compiladores, CEPAL, Santiago de Chile, LC/W.269, (a publicarse).
- \_\_\_\_\_ (2009b), “Rigideces Fiscales en Ecuador”, capítulo 3 en Rigideces y espacios fiscales en América Latina, J. Pablo Jiménez y O. Cetrángolo, compiladores, CEPAL, Santiago de Chile, LC/W.269, (a publicarse).
- Alston, L., Melo, M., Mueller, B y Pereira, C. (2008), “Who decides on public expenditures? A political economy analysis of the budget process in Brazil”, BID, Washington DC.
- Bello, O. y Jiménez, J.P. (2008), “Política fiscal y ciclo en América Latina”, presentado en el Taller Regional sobre "Política macroeconómica y fluctuaciones cíclicas", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril, inédito.
- CEPAL (2006), “Protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad”, (LC/G.2294 (SES.31/3)), Santiago de Chile, febrero 2006.
- \_\_\_\_\_ (2007), Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2007, (LC/G.2355-P), Santiago de Chile, diciembre.
- \_\_\_\_\_ (2008), Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2007-2008, Santiago de Chile, en prensa.
- Cetrángolo, O. y Jiménez, J.P. (2007), “Rigideces Fiscales en América Latina: Lineamientos para un estudio de experiencias comparadas”, Documento mimeografiado, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O. (2007), “Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos de descentralización”, Serie Políticas Sociales 131, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cobb, R y Elder, C. (1993), “Formación de la Agenda: El caso de la política de los ancianos”, en Aguilar Villanueva, L.: Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, Miguel Angel Porrúa, México.
- Crispi, J., Vega, A., Cooper, A. y Roeschmann, J. (2004), “Reasignaciones Presupuestarias en Chile: Conceptualización y Análisis Cuantitativo”, Serie de Finanzas Públicas, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.
- Echeverry, J.C., Navas, V. y Clavijo, A. (2009), “Rigideces presupuestales en Colombia y el Perú”, capítulo 4 en Rigideces y espacios fiscales en América Latina, J. Pablo Jiménez y O. Cetrángolo, compiladores, CEPAL, Santiago de Chile, LC/W.269, (a publicarse).
- Eslava, M. (2006), “The political economy of fiscal policy”, Working Paper 583, Departamento de Investigación, BID, Washington DC.
- Heller, P (2005), “Understanding Fiscal Space”, Policy Discussion Paper 05/4, FMI, Washington DC.
- Cabrera, M. y J. Alberto Fuentes (2009), “Rigidez fiscal en Centroamérica: los casos de Guatemala, Costa Rica y Honduras”, capítulo 5 en Rigideces y espacios fiscales en América Latina, J. Pablo Jiménez y O. Cetrángolo, compiladores, CEPAL, Santiago de Chile, LC/W.269, (a publicarse).
- Martner, R. (2008), “Planificar y Presupuestar en América Latina”, Serie Seminarios y Conferencias 51, CEPAL, LC/L.2859-P, Santiago de Chile.
- Molinas, J. y Pérez Liñán, A. (2005), “Who decides on public expenditures? A political economy analysis of the budget process in Paraguay”, Economic and Social Study Series, RE1-05-011, BID, Washington DC.
- Musgrave, R. (1999), “The nature of the Fiscal State: The Roots of My Thinking” en Buchanan, J. y Musgrave, R., Public Finance and Public Choice. Two contrasting Visions of the State, The MIT Press, Londres.

- Podestá, A. (2007), “Las rigideces presupuestarias en América Latina”, Documento mimeografiado, CEPAL, Santiago de Chile.
- Rodríguez, J. y Bonvecchi, A. (2004), “El papel del poder legislativo en el proceso presupuestario: la experiencia argentina”, Serie Macroeconomía del Desarrollo 32, CEPAL, LC/L.2225-P, Santiago de Chile.





## II. Rigideces fiscales en Bolivia

*María Dolores Almeida*<sup>42</sup>

### A. Introducción

En los últimos años, las autoridades económicas de diferentes países de América Latina han enfrentado muchas dificultades para poder ejercer una efectiva y eficiente política fiscal debido al creciente grado de inflexibilidad de los presupuestos públicos.

La rigidez total del presupuesto es el resultado de la interacción de inflexibilidades en el ingreso y en el gasto. Por parte de los ingresos, las rigideces toman generalmente la forma de destinación específica de los ingresos públicos, mientras que por parte del gasto se materializan bajo la forma de gastos obligatorios. Muchas de estas asignaciones para un fin específico han sido establecidas en diferentes cuerpos legales como leyes, decretos e incluso a nivel constitucional, lo que dificulta aún más su modificación.

Entre los principales argumentos que justifican su existencia se hallan: tratar de poner un límite al manejo discrecional del Ejecutivo; garantizar un financiamiento de mediano plazo para obras de infraestructura; garantizar el flujo de recursos destinados a sectores sociales y a la seguridad social; y el financiamiento de los procesos de descentralización; entre otros. Por lo tanto, la adopción de leyes que generen inflexibilidades puede entonces entenderse como un mecanismo para aislar dichos rubros de la discusión anual del presupuesto y generar un sólido compromiso del Estado con dichas obligaciones.

Sin embargo, es factible que algunos de los rubros inflexibles no sean prioritarios, sino que su inclusión en el presupuesto provenga del cabildeo político de grupos de interés tendiente a garantizar rentas específicas para su sector o del mismo Poder Legislativo para contrarrestar su falta de acceso formal al presupuesto. Esta situación puede desembocar en un nivel demasiado elevado de inflexibilidades, en que cada grupo se propone conseguir la mayor cantidad de recursos públicos sin pensar en las consecuencias que esto tendrá en el agregado. En otras palabras, se caería en lo que en la literatura se conoce como la “Tragedia de los Comunes”, donde se sobre-explota un recurso de

---

<sup>42</sup> Promode-GTZ, Quito, Ecuador, y consultora de CEPAL.

propiedad común ya que cada individuo percibe los beneficios de explotarlo, pero no enfrenta directamente los costos derivados de dicha explotación.

Las consecuencias negativas de las rigideces del presupuesto son: que limitan la posibilidad de reasignar el gasto público en respuesta a cambios en el entorno económico y, por ende, impiden realizar una efectiva política fiscal contracíclica; que no se generan los incentivos adecuados para mejorar la recaudación de ingresos en todos los niveles de gobierno, ni para optimizar la eficacia del gasto público.

Por último, la gran cantidad de rentas de destinación específica e inflexibilidades torna compleja la gestión del presupuesto, da lugar a la superposición de funciones, dificulta establecer con claridad las prioridades de las políticas públicas, así como los recursos destinados cada año a los distintos sectores de la sociedad.

Dentro de este contexto, en el presente estudio se analizará el fenómeno de las inflexibilidades presupuestarias en el caso de Bolivia, a partir de una discusión de economía política para entender las razones de su origen, así como las posibles soluciones para superarlas.

En la metodología se comienza por considerar como inflexible todo componente cuya inclusión en el presupuesto no está sujeta a la discreción de las autoridades fiscales en un año fiscal. Además, en el estudio se parte de la clasificación tradicional de las inflexibilidades, que distingue las rigideces originadas en la política de gasto de aquellas derivadas de la asignación de ingresos. Sin embargo, dado que esta clasificación presenta un problema de ambigüedad donde la rigidez del gasto se manifiesta mediante la preasignación de ingresos, se estudiaron las causas que explican la existencia de las rigideces desde un punto de vista de economía política, como son: seguridad social, inversión en infraestructura, relaciones fiscales intergubernamentales, gasto social, recursos extraordinarios, restricciones macroeconómicas y políticas, principalmente.

El presente documento está organizado de la siguiente manera: en la primera sección se presenta la estructura y situación fiscal del Sector Público no Financiero (SPNF), así como las características y generalidades del proceso presupuestario en Bolivia. Luego, en la segunda sección, se analizan y cuantifican las inflexibilidades tanto en lo referido a los ingresos y los gastos como desde el punto de vista de su origen. Finalmente, se presentan las principales conclusiones y recomendaciones para flexibilizar algunos rubros del presupuesto.

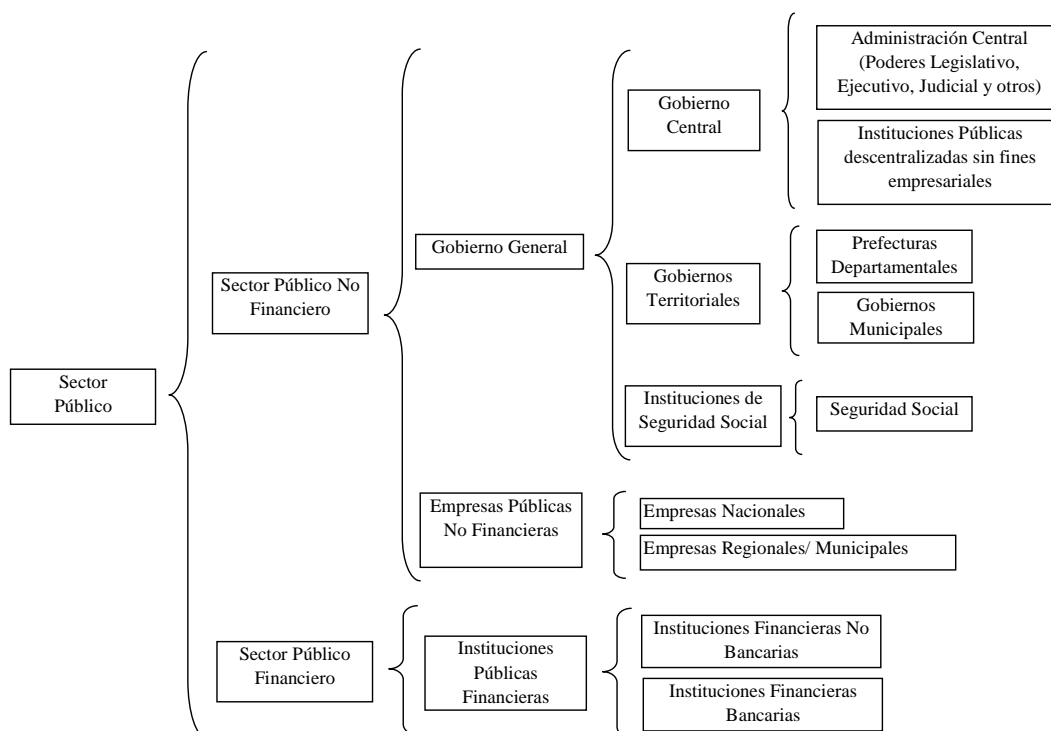
## **B. Características del proceso presupuestario y evolución de las finanzas públicas en Bolivia**

En esta sección se analizarán las generalidades del proceso de formulación, elaboración, ejecución, evaluación y control del Presupuesto del Sector Público no Financiero (SPNF), vigente hasta el ejercicio presupuestario 2006. Asimismo, se analizarán los diferentes actores involucrados en el proceso. Luego, se examinará la evolución reciente de las finanzas públicas del SPNF. El análisis aporta los elementos necesarios para introducir y discutir, más adelante, las inflexibilidades en el presupuesto, en especial, su origen y su magnitud.

### **1. Proceso presupuestario: marco legal, procesos y principales actores**

El Sector Público (SP) comprende al Sector Público no Financiero (SPNF) y al Sector Público Financiero (SPF). En el SPNF se incluye al gobierno central, gobiernos municipales, las entidades de seguridad social y las empresas públicas no financieras. En total, el SP está constituido por 436 instituciones, de las cuales 431 corresponden al SPNF.

### ILUSTRACIÓN II.1: ESTRUCTURA DEL SECTOR PÚBLICO



Fuente: Molina Díaz (2008).

El proceso presupuestario comprende la formulación, ejecución, y el control y evaluación presupuestaria. El período fiscal se inicia el 1 de enero y concluye el 31 de diciembre de cada año. El informe de recursos y gastos de la Administración Central es presentado por el Poder Ejecutivo en la primera sesión ordinaria de Congreso, que es el 1 de agosto de cada año.

La fase de formulación presupuestaria le corresponde al Poder Ejecutivo y se realiza entre agosto y octubre de cada año. Consiste en la programación anual de la utilización de los insumos presupuestarios destinados a generar productos y servicios públicos. Para la elaboración del presupuesto, el Ministerio de Hacienda establece los Clasificadores Presupuestarios y las Directrices de Formulación Presupuestaria.

El Poder Ejecutivo debe presentar al Legislativo, dentro de las 30 primeras sesiones ordinarias, los presupuestos Nacional y Departamentales para la siguiente gestión financiera, y proponer –durante su vigencia– las modificaciones que estime necesarias<sup>43</sup>. La cuenta de los gastos públicos conforme con el presupuesto se presenta anualmente. Una vez recibidos los Proyectos de Ley de los Presupuestos, deben ser considerados en el Congreso dentro del término de 60 días; vencido el plazo indicado, sin que los proyectos hayan sido aprobados, estos tienen fuerza de ley.

El Poder Legislativo es el responsable de la fase de discusión y aprobación del presupuesto y la realiza entre noviembre y diciembre de cada año. Asimismo, debe fijar para cada gestión financiera los gastos de la Administración Pública, previa presentación del Proyecto de Presupuesto por el Poder Ejecutivo<sup>44</sup>. En su condición de Cámara de origen, corresponde a la Cámara de Diputados la iniciativa en el ejercicio de las atribuciones de análisis, elaboración y consideración del informe sobre el

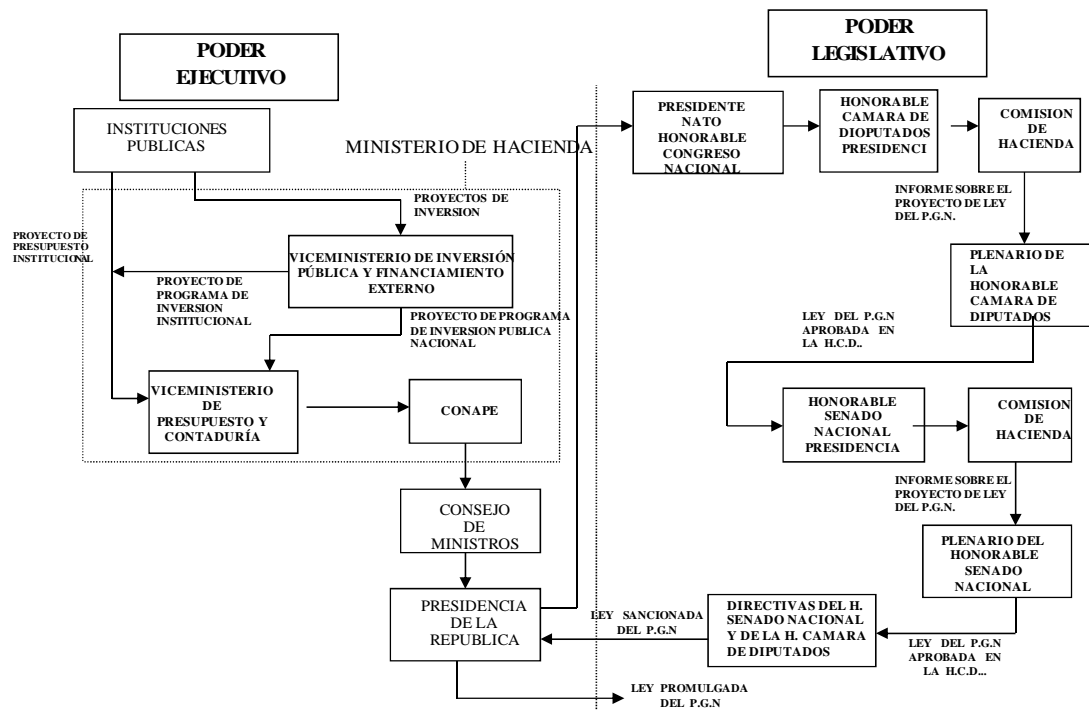
<sup>43</sup> Constitución Política del Estado, Art. 96, numeral 7.

<sup>44</sup> Constitución Política del Estado, Art. 59, numeral 3.

Proyecto de Presupuesto en el Hemiciclo y luego de su consideración y aprobación es remitido a la Cámara de Senadores para su revisión.

También en el Poder Legislativo se consideran y aprueban los Planes de Desarrollo elaborados por el Poder Ejecutivo que sobrepasen los presupuestos ordinarios en materia o en tiempo de gestión.

**ILUSTRACIÓN II.2**  
**PROCESO PRESUPUESTARIO: RELACIONES INSTITUCIONALES ENTRE**  
**LOS PODERES EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN, ANÁLISIS Y APROBACIÓN**



Fuente: Molina Díaz (2008).

Una vez aprobado el presupuesto, las instituciones públicas inician la ejecución presupuestaria sobre la base de la elaboración previa del programa de la ejecución presupuestaria. Es así como a partir del presupuesto anual aprobado, se programa en subperíodos anuales que pueden ser mensuales, bimensuales, trimestrales, cuatrimestrales o semestrales.

El Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, podrá decretar pagos no autorizados por la Ley del presupuesto, solo para atender necesidades impostergables derivadas de calamidades públicas, de conmoción interna o del agotamiento de recursos destinados a mantener los servicios cuya paralización causaría graves daños<sup>45</sup>. Los gastos dirigidos a estos fines no excederán del 1% del total de egresos autorizados por el Presupuesto Nacional.

En la etapa de control y evaluación presupuestaria se compara la programación de la ejecución presupuestaria con la ejecución presupuestaria efectiva y se analizan las causas de los desvíos y las medidas correctivas correspondientes, para luego retroalimentar el proceso.

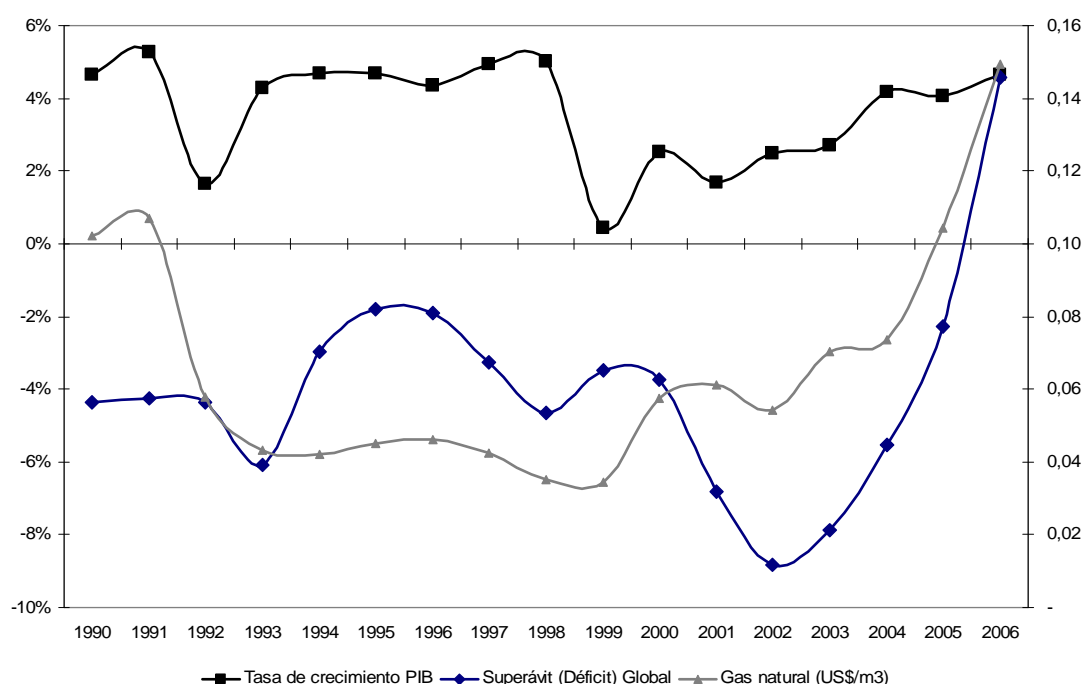
<sup>45</sup> Constitución Política del Estado, Art. 148, numeral I.

El cierre de la ejecución presupuestaria es el 31 de diciembre de cada año y consiste en finalizar todas las operaciones de ejecución de ingresos y gastos. Para ello, el Ministerio de Hacienda emite un instructivo a todas las instituciones públicas para que procedan a efectuar el cierre de las cuentas y de los estados financieros.

## 2. Evolución de las finanzas públicas

Las finanzas públicas bolivianas son vulnerables al comportamiento de la actividad económica interna y a la demanda y precios internacionales de los minerales e hidrocarburos, especialmente del gas natural en los últimos años.

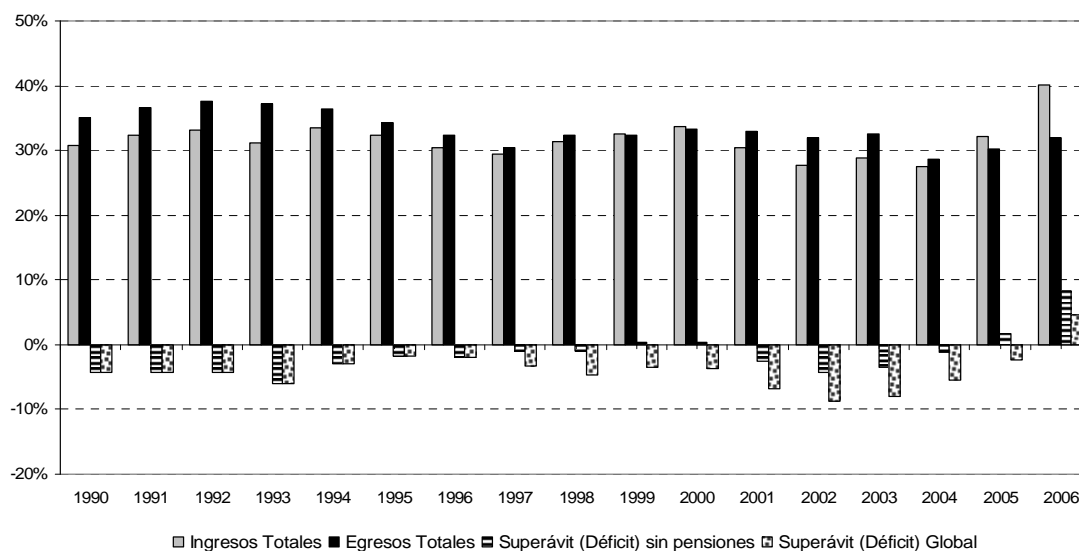
**GRÁFICO II.1**  
**VULNERABILIDAD DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (SPNF), 1990-2006**  
(En porcentajes y US\$ por metro cúbico)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda (2007).

Desde 1990 a 2005, el SPNF presentó déficits globales permanentes, registrando su nivel más alto en el año 2002 con un 8,8% del PIB. A partir de 2004, mejoró considerablemente la evolución del desempeño de las finanzas públicas bolivianas debido a los ingresos provenientes de las exportaciones de gas natural al Brasil y la Argentina, al aumento de precios de minerales e hidrocarburos, a una ligera recuperación económica, a la aplicación de políticas fiscales en el sector hidrocarburífero y a una mayor eficiencia en la recaudación tributaria. Es así que en 2006 el superávit global alcanzó a un 4,6% del PIB, el cual mejoraría notablemente si se descuenta el costo de la reforma a la seguridad social llegando a un 8,3% del PIB.

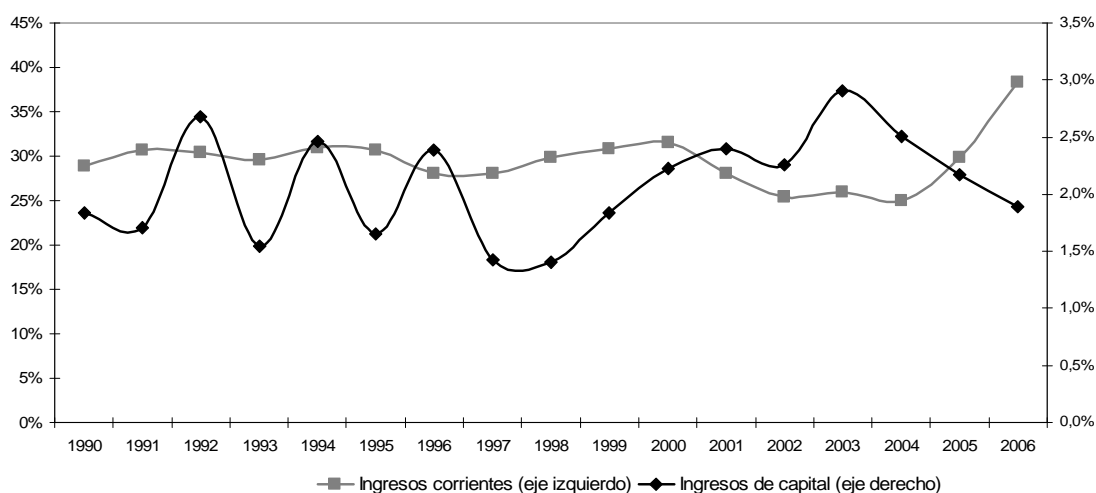
**GRÁFICO II. 2**  
**EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, 1990-2006**  
*(En porcentajes del PIB)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda (2007).

En promedio entre 1990 – 2006, los ingresos corrientes representaron el 29,6% del PIB y los ingresos de capital el 2,1% del PIB. A partir del 2005, los ingresos corrientes presentan una fuerte recuperación pasando del 25,0% del PIB en el 2004 al 38,3% del PIB en el 2006. Por su parte, los ingresos de capital han tenido un comportamiento muy fluctuante y desde el 2004 han disminuido hasta llegar al 1,9% del PIB en el 2006. Para mayor detalle, ver Anexo No. 1.

**GRÁFICO II.3**  
**EVOLUCIÓN DE INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (SPNF), 1990-2006**  
*(En porcentajes del PIB)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda (2007).

Hasta la reforma tributaria de 1987, la política tributaria se caracterizó por la aplicación de una serie de impuestos con escasa capacidad recaudatoria, que significó una drástica reducción de los tipos impositivos que pasaron de más de 400 impuestos a menos de 10, con el consiguiente efecto de clarificación y simplificación.

Las mayores recaudaciones tributarias redundaron en un mejor comportamiento de los ingresos corrientes, que en proporción del PIB pasaron de 20,5% en 2004 a 29,9% en 2006, producto del incremento de los montos recaudados por impuestos sobre hidrocarburos<sup>46</sup>. Estos aumentaron del 5% del PIB en 2004 al 13,3% en 2006, debido al incremento de los precios y a los mayores volúmenes de exportación. Otro rubro de ingresos que presenta un gran crecimiento fue la venta de hidrocarburos, que en términos del PIB pasó del 0,6% en 2004 al 4,4% en 2006.

Las recaudaciones en el sector de hidrocarburos se incrementaron por efecto de las nuevas normas aprobadas por el Gobierno durante 2005 y 2006, y de los mejores precios y volúmenes de exportación. Los principales cambios legales introducidos fueron:

- Ley 3058, que determinó una regalía nacional de 6% y otra departamental de 12% sobre la producción fiscalizada y la creación del IDH, con una alícuota del 32%<sup>47</sup>.
- D.S. 28701, que estableció que los “megacampos” aporten un 32% adicional para la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB)<sup>48 49</sup>.

Por su parte, los ingresos de renta interna y renta aduanera mantuvieron su participación en porcentaje del PIB. Las recaudaciones por renta interna permanecieron en alrededor del 12% del PIB hasta el año 2003, luego presentan una tendencia creciente llegando en 2006 al 15,1% del PIB. Los impuestos que más contribuyeron al erario nacional fueron el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE). Respecto de este último, fue determinante el incremento del precio internacional del petróleo, que derivó en mayores utilidades para las empresas petroleras<sup>50</sup>. El Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF) disminuyó su recaudación porque, desde agosto de 2006, su alícuota se redujo de 2,5 por mil a 1,5 por mil. La mejora en la recaudación de tributos internos se debe a una mayor eficiencia en la recaudación de impuestos, debido a la profundización en la aplicación de las reformas al Código Tributario y a programas implementados como el de Fedatarios.

---

<sup>46</sup> Incluye el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), regalías e Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD).

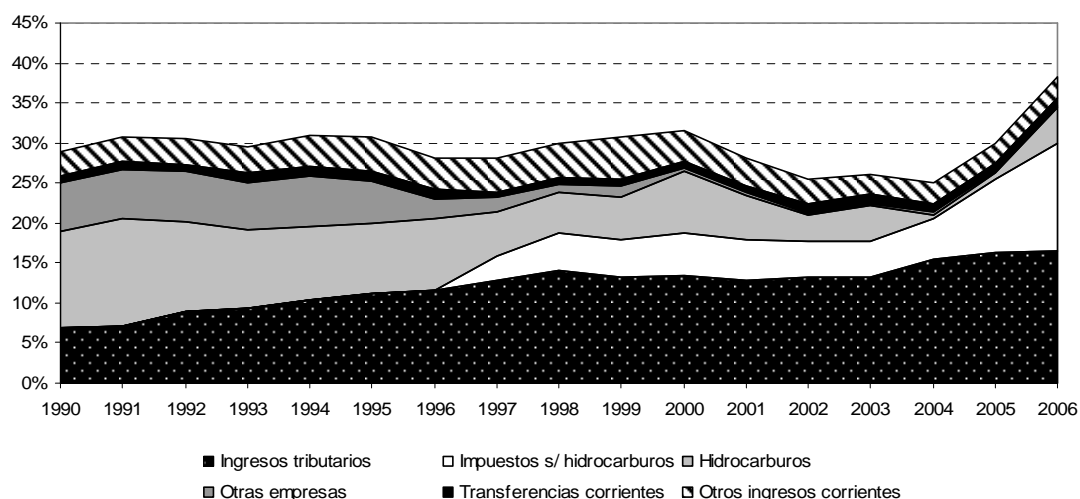
<sup>47</sup> Ley 3058, del 17 de mayo de 2005.

<sup>48</sup> D.S. 28701, del 1 de mayo de 2006.

<sup>49</sup> “Megacampos” son los campos cuya producción promedio de gas natural en el año 2005 sobrepasó los 100 millones de pies cúbicos diarios.

<sup>50</sup> Banco Central de Bolivia, Evolución de la Economía Boliviana: Parte III, pág. 46, 2006.

**GRÁFICO II.4**  
**EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS CORRIENTES DEL SECTOR PÚBLICO**  
**NO FINANCIERO (SPNF), 1990-2006**  
*(En porcentajes del PIB)*

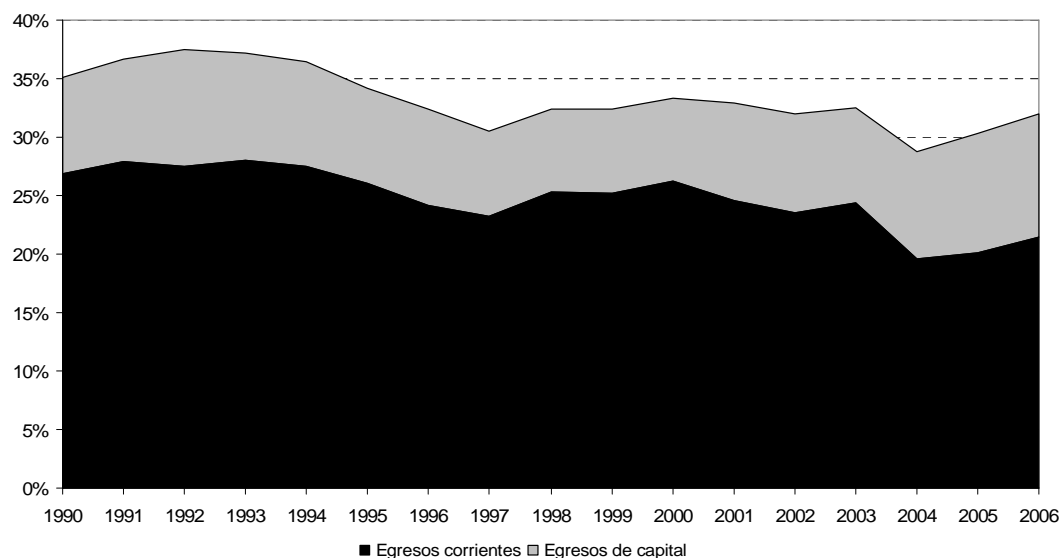


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda (MHB) y Banco Central de Bolivia (BCB).

En promedio durante el período, los ingresos de capital –que incluyen donaciones en efectivo y en especies– representaron el 2,1%. Las mayores donaciones recibidas provienen de la Unión Europea, Alemania, Japón, Holanda y, en los últimos años, Venezuela. Para mayor detalle, véase el Anexo 4. Con respecto a la evolución de los gastos en el período de análisis, los gastos corrientes representaron el 24,8% y los gastos de capital el 8,5% como porcentaje del PIB. En la composición del gasto se aprecia que el 74,4% correspondió a gasto corriente y el 25,6% a gasto de capital.



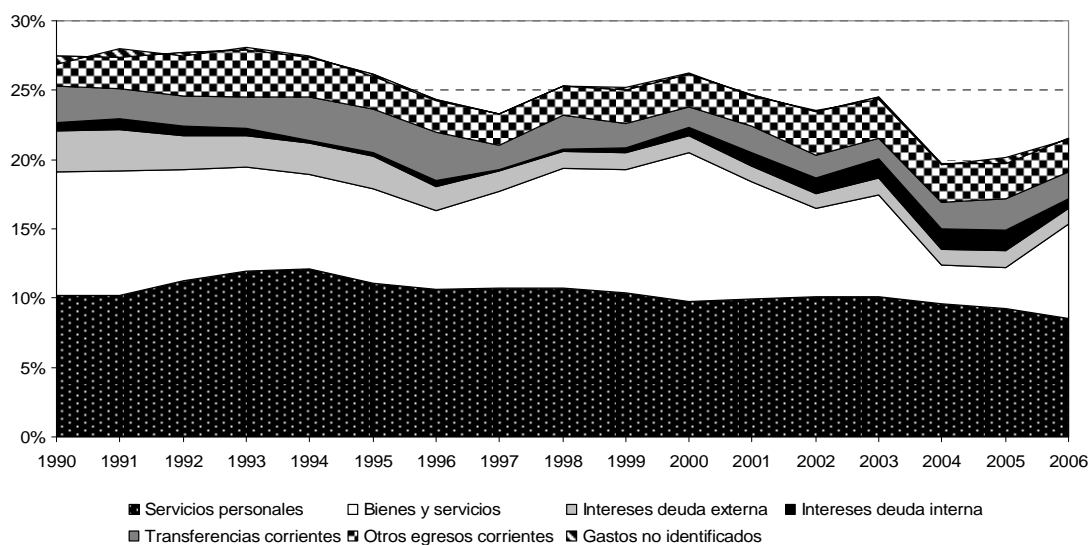
**GRÁFICO II.5**  
**EVOLUCIÓN DEL GASTO DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (SPNF), 1990-2006**  
*(En porcentajes del PIB)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda (MHB) y Banco Central de Bolivia (BCB).

En promedio, en el período de análisis con respecto al gasto total se observa que el principal rubro de gasto son los servicios personales (31,3%), seguidos por los gastos de capital (25,6%), los bienes y servicios (21,5%), las transferencias corrientes (6,6%) y los intereses de la deuda pública (7,2%), entre otros.

**GRÁFICO II.6**  
**EVOLUCIÓN DEL GASTO CORRIENTE DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (SPNF), 1990-2006**  
*(En porcentajes del PIB)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda (MHB) y Banco Central de Bolivia (BCB).

El gasto en salarios representó, en promedio durante el período, aproximadamente un 10,4% del PIB y a partir de 2005 presenta una tendencia decreciente llegando a 8,6% del PIB en 2006. Este comportamiento se explica por la decisión del Gobierno de que ningún funcionario público gane más de Bs. 15.000, a pesar de los incrementos del salario mínimo nacional y del de los sectores de salud y educación.

El incremento del rubro de bienes y servicios obedece a la mayor participación de YPFB en las actividades relacionadas con hidrocarburos. Este rubro aumentó su participación en el PIB de 2,9% en 2005 a 6,8% en 2006.

El pago de intereses de la deuda pública presenta una tendencia decreciente en porcentaje del PIB, pasando de representar un 3,6% en 1990 a cerca de 1,8% en 2006. Mientras que los intereses de la deuda externa han mantenido su tendencia a descender gracias a los diferentes programas de condonación de la deuda pública externa, el pago de la deuda interna registra una tendencia creciente hasta el año 2005. En 2006, se observa una importante merma del pago de intereses de la deuda interna gracias a un mejor resultado de las operaciones casi fiscales del Banco Central de Bolivia (BCB), a la disminución en el costo de la deuda interna, a la recomposición de la deuda interna con miras a una mayor utilización de instrumentos en moneda nacional y la Unidad de Fomento de Vivienda (UFV), y a plazos más largos.

**GRÁFICO II.7**  
**EVOLUCIÓN DEL PAGO DE INTERESES DE LA DEUDA PÚBLICA, 1990-2006**  
(En porcentajes del PIB)



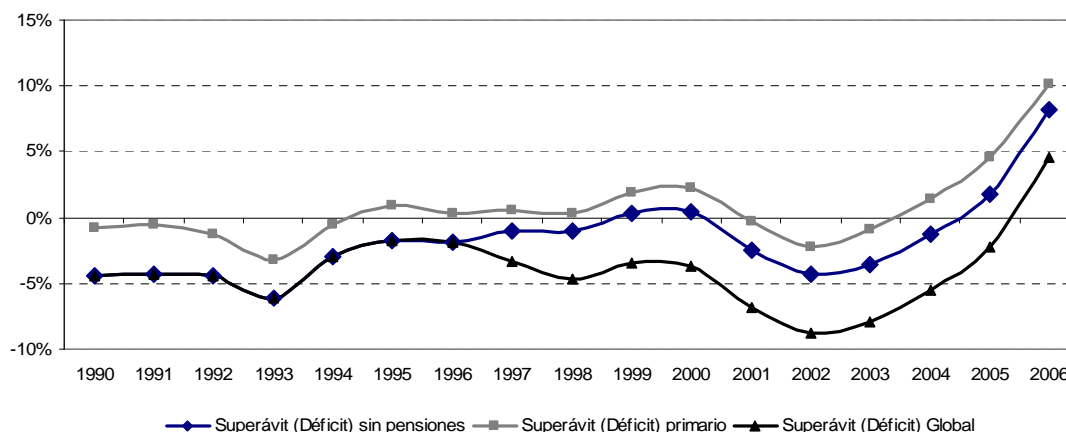
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda (MHB) y Banco Central de Bolivia (BCB).

El gasto en pensiones disminuyó de 4,1% del PIB en 2000 a 3,7% del PIB en 2006. Esta reducción responde al proceso de depuración de las listas de beneficiarios del antiguo sistema de reparto y a la fijación de un máximo de Bs 8.000 para las rentas en curso.

Los gastos de capital han presentado una tendencia creciente aumentando del 8,3% del PIB en 1990 al 10,5% del PIB en 2006. Los gastos de capital se concentraron en los sectores de educación, salud, saneamiento básico e infraestructura.

Como resultado del comportamiento de ingresos y gastos, el SPNF tuvo déficit hasta el año 2003, pero a partir de 2004 presentó una importante recuperación llegando a registrar un superávit del 4,6% del PIB en 2006. Similar comportamiento presentaron el balance corriente y el balance primario.

**GRÁFICO II.8**  
**EVOLUCIÓN DEL RESULTADO FISCAL DEL SECTOR PÚBLICO**  
**NO FINANCIERO (SPNF), 1990-2006**  
*(En porcentajes del PIB)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda (MHB) y Banco Central de Bolivia (BCB).

El superávit fiscal permitió que el SPNF requiriera menor financiamiento externo e interno y que se generara ahorro interno en forma de depósitos en el BCB. El financiamiento externo provino de organismos internacionales y de acuerdos bilaterales. Los créditos más significativos fueron los otorgados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y Banco Mundial, en el caso de los organismos internacionales; y de los gobiernos de Alemania, Francia, Reino Unido, Japón y Venezuela, en el de los financiamientos bilaterales. Otra fuente de financiamiento ha sido la colocación de títulos públicos del Tesoro General de la Nación (TGN) en el sistema financiero y de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

A pesar del superávit fiscal, el TGN tuvo que recurrir al endeudamiento interno debido al actual sistema de transferencias intergubernamentales y a la obligatoriedad de que las AFP adquieran bonos del Tesoro, establecida en el Reglamento de la Ley de Pensiones vigente.

La sostenibilidad de la deuda pública se ha visto reforzada por efecto de la iniciativa de reducción de deuda multilateral, que en 2006 devino en un recorte del 40% de la deuda externa del sector público.

## C. Inflexibilidades fiscales

### 1. Inflexibilidades en ingresos

El régimen tributario boliviano es complejo tanto por la cantidad de tributos existentes como por su estructura, así como por las exenciones y la forma en que están distribuidas las potestades tributarias.

El régimen tributario nacional está conformado por aproximadamente 13 impuestos (véase el Anexo 5), de los cuales una parte está sometida al régimen de coparticipación entre los gobiernos municipales y las universidades públicas; y otra parte, a otros regímenes de distribución.

El régimen general de coparticipación consiste en destinar el 75% de la recaudación al TGN, el 20% a las municipalidades en función del número de habitantes –de tal manera que todos reciben

igual monto per cápita– y el 5% a las universidades. Los ingresos tributarios que forman parte del régimen de coparticipación son:

- El impuesto al valor agregado (IVA).
- El régimen complementario del IVA (RC-IVA).
- El impuesto a la utilidad de las empresas (IUE).
- El impuesto a las transacciones (IT).
- El impuesto a los consumos específicos (ICE).
- El gravamen arancelario consolidado (GAC).
- El impuesto a la transmisión gratuita de bienes (ITGB).
- El impuesto a las salidas al exterior (ISAE).

El resto de los ingresos tributarios están sujetos a diferentes esquemas de distribución que se detallan a continuación:

**CUADRO II.1**  
**ESQUEMA DE DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL (GC)**

<b>Impuesto</b>	<b>Régimen de distribución</b>
Impuesto especial a los hidrocarburos y sus derivados	75% al Tesoro General de la Nación (TGN) 25% a los departamentos: la mitad en partes iguales entre los nueve departamentos y la mitad en proporción a la población.
Impuesto complementario a la minería	A departamentos productores según lo generado en cada uno de ellos.
Impuesto directo a los hidrocarburos (IDH)	43,75% a los departamentos: 12,5% al departamento productor en función de la producción. 31,25% a los departamentos no productores (6,25% a c/u). Los departamentos deben destinar un 34,48% a las municipalidades de su jurisdicción y 8,62% a las universidades públicas ubicadas en su territorio; el restante 56,9% puede ser dispuesto por las prefecturas <sup>a</sup> . Alícuota adicional a YPFB de los ingresos por la nacionalización de los hidrocarburos. Con cargo al TGN existe un Fondo de Nivelación que compensa a los departamentos productores cuya participación efectiva sea menor al 6,25% que reciben los no productores. Otras afectaciones al saldo que recibe el TGN <sup>b</sup> : 6% al Fondo Compensatorio para Municipios (80%) y universidades de la Paz, Santa Cruz y Cochabamba (20%). 5% al Fondo de Desarrollo de Pueblos Indígenas y originarios y comunidades campesinas 5% del saldo del TGN al Fondo de Ayuda Interna al Desarrollo 2,25% a la Policía y Fuerzas Armadas
Regalías hidrocarburíferas	12% a departamentos productores: 11% en función de la producción 0,67% a departamento del Beni 0,33% a departamento de Pando La diferencia entra al TGN, que destina a: Fondo Compensatorio de Regalías (incluye regalías mineras y forestales)

Fuente: Elaboración propia con base a las respectivas leyes vigentes.

<sup>a</sup> Decreto Supremo 28421 del 21 de octubre de 2005.

<sup>b</sup> Ley de Hidrocarburos del 17 de mayo de 2005 y su reglamento Decreto Supremo 28223 del 27 de junio de 2005.

Además, existe una serie de fondos cuyos recursos son aportados por el Gobierno Nacional y que se financian con los diferentes ingresos nacionales, como son: el Fondo Nacional de Desarrollo Nacional (FNDR), el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FNIPS), el Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero y de apoyo al Sector Productivo (FONDESIF), el Fondo Nacional

de Desarrollo Forestal (FONABOSQUE), el Fondo Solidario Municipal para la Salud Pública y la Educación, entre otros.

Considerando todas las fuentes de ingreso en el año 2006, el TGN habría recibido el 56% del total. Los gobiernos subnacionales y otras instituciones públicas (universidades, FFAA y diversos fondos) recibieron el 44%.

**CUADRO II.2**  
**GOBIERNO CENTRAL: INFLEXIBILIDADES EN LOS INGRESOS**  
*(En porcentajes)*

Tipo de Recursos	Bruto	Transferencias realizadas	Neto
Impuestos Coparticipables	100,00	25,00	75,00
Diálogo Nacional 2000			
Regalías Hidrocarburíferas	100,00	66,67	33,33
Fondo Compensatorio Departamental			
IEHD	100,00	25,00	75,00
IDH		43,75	
Fondos IDH		28,96	
<b>Total IDH + Fondos IDH</b>	<b>100,00</b>	<b>72,71</b>	<b>27,29</b>
Nacionalización	100,00	100,00	-
Otros Impuestos Nacionales (ITF)	100,00	-	100,00
<b>Total Hidrocarburos</b>	<b>100,00</b>	<b>78,24</b>	<b>21,76</b>
<b>Total No Hidrocarburos</b>	<b>100,00</b>	<b>26,93</b>	<b>73,07</b>
<b>Total Gobierno Nacional</b>	<b>100,00</b>	<b>55,96</b>	<b>44,04</b>

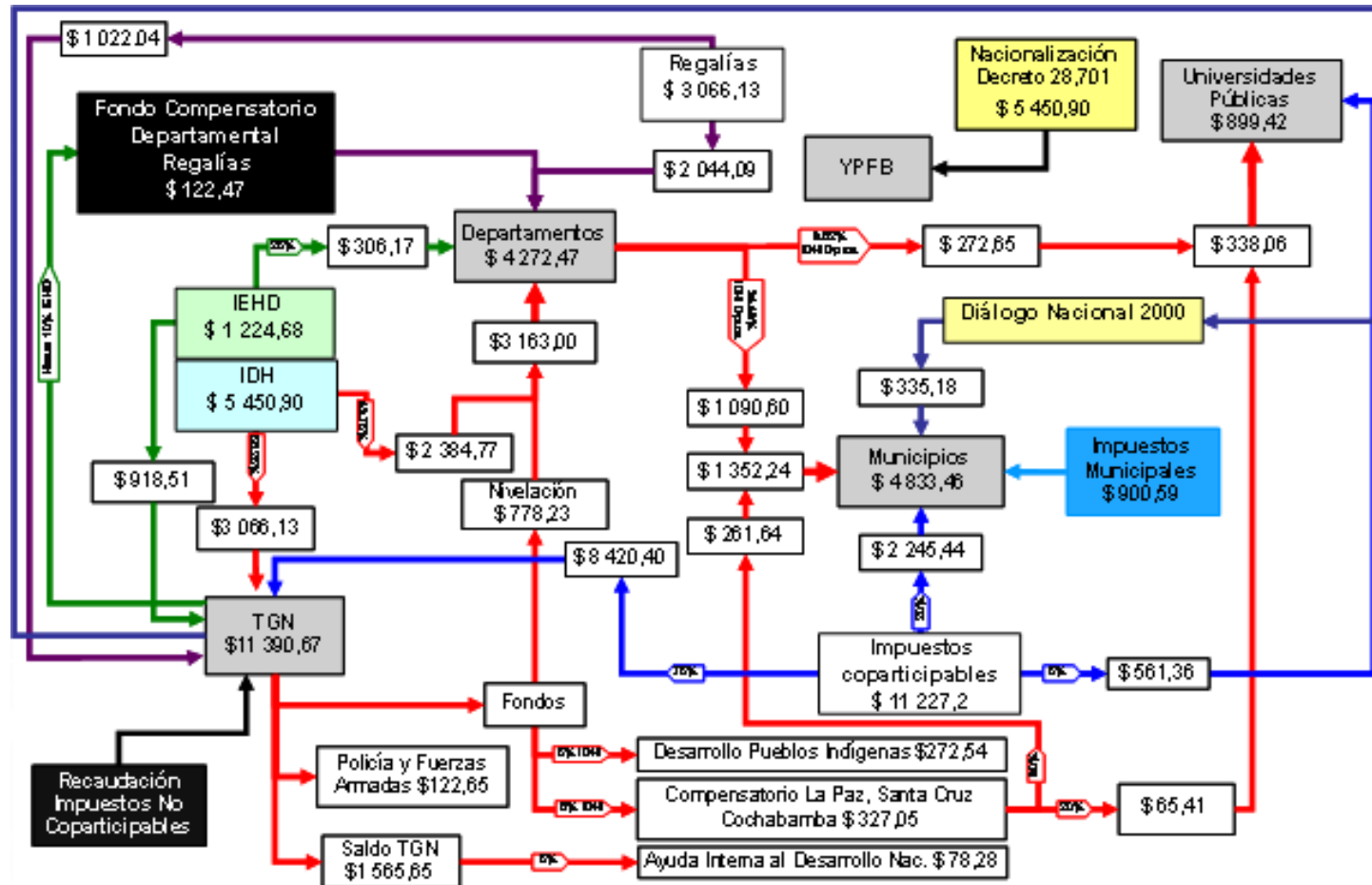
Fuente: Elaboración propia sobre la base del “laberinto” de Zapata (2007) y la Unidad de Programación Fiscal (UPF). Los fondos IDH se destinan a: la Policía y las Fuerzas Armadas, al Fondo Nivelación IDH, al desarrollo de pueblos indígenas, al Fondo Compensatorio LP, SC, CO; y a la ayuda interna para el desarrollo nacional.

IEHD: Impuesto especial a los hidrocarburos y sus derivados.

IDH: Impuesto directo a los hidrocarburos.

A continuación se resume lo indicado en los párrafos anteriores de manera gráfica mediante el “laberinto” elaborado por Juan Antonio Zapata. En este se puede apreciar la compleja distribución de cada una de las fuentes de ingresos del Gobierno Central y su asignación a los diferentes partícipes, como son los gobiernos subnacionales, las universidades, los fondos y otras instituciones, como resultado de un proceso de negociación y presiones políticas.

**GRÁFICO II.9**  
**ESQUEMA DE TRANSFERENCIAS DE RECURSOS, 2006**  
*(En millones de Bolivianos)*



Fuente: Zapata (2007).  
 YFPB: Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos; IEHD: Impuesto especial a los hidrocarburos y sus derivados; IDH: Impuesto directo a los hidrocarburos y TGN: Tesoro General de la Nación.

## 2. Inflexibilidades en el gasto

Bolivia es un país con un alto gasto inflexible u obligatorio porque cada año no puede dejar de presupuestar un monto destinado a atender los requerimientos para el pago de salarios del sector público, el costo de la reforma de pensiones, las transferencias a gobiernos subnacionales y a universidades, el gasto fijo del programa para los países pobres muy endeudados (HIPC II), el pago del servicio de la deuda pública interna y externa, entre otros. Algunos años esta inflexibilidad ha redundado en déficit que se han debido financiar incrementando sobre todo la deuda interna, hecho que ha provocado vulnerabilidad fiscal.

Para el período 1990-2006, los componentes inflexibles con respecto al SPNF (gasto total + amortizaciones) han tendido a aumentar alcanzando al 66,7% en 1990 (22,5% del PIB), y llegando al 95,4%, su nivel más alto, en el año 2004 (27,6% del PIB), para luego tender a disminuir hasta el año 2006, en que representó el 80,7% (25% del PIB). Esta disminución en los dos últimos años se debe a la aminoración de la carga del servicio de la deuda, como resultado de la condonación de deuda en el marco de la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM) y por parte del gobierno de Japón.

Del total de las inflexibilidades al año 2006, el principal rubro de inflexibilidad es el pago de personal que representa el 34,6% básicamente destinado a los servidores públicos en salud, educación, policía y fuerzas armadas (8,6% del PIB), seguido por el 42,3% de los egresos de capital (10,5 del PIB), el 14,8% del pago de pensiones (3,7% del PIB), el 7,4% correspondiente al pago de intereses de la deuda pública (1,8% del PIB), y el 5,7% atinente al pago de amortizaciones de la deuda pública interna (1,4% del PIB).

**CUADRO II.3**  
**INFLEXIBILIDADES EN EL GASTO DEL SECTOR PÚBLICO**  
**NO FINANCIERO (SPNF), 1990-2006**  
*(En millones de Bolivianos)*

	1990-2006	1990	2004	2006
<b>EGRESOS CORRIENTES</b>	<b>6.494,5</b>	<b>2.414,6</b>	<b>9.741,2</b>	<b>10.585,6</b>
Servicios personales	4.598,0	1.578,7	6.666,7	7.664,8
Intereses y comisión deuda externa	658,2	462,1	776,9	960,2
Intereses y comisión deuda interna	373,6	99,7	1.060,5	689,9
Transferencias corrientes	689,5	106,8	1.055,9	1.087,5
Emisión de Cert. Fiscales	539,9	-	1.055,9	1.087,5
Del cual Rentistas	149,6	106,8	-	-
Otros egresos corrientes	175,2	167,2	181,2	183,2
Del cual Universidades				
<b>EGRESOS DE CAPITAL</b>	<b>3.925,3</b>	<b>1.276,5</b>	<b>6.348,6</b>	<b>9.372,4</b>
<b>PENSIONES</b>	<b>1.409,9</b>	<b>-</b>	<b>2.981,1</b>	<b>3.283,8</b>
<b>EGRESOS TOTALES</b>	<b>11.829,7</b>	<b>3.691,0</b>	<b>19.071,0</b>	<b>23.241,8</b>
Amortizaciones externas	(801,4)	(183,5)	(1.460,0)	(2.324,7)
Amortizaciones internas	835,8	(28,1)	1.595,6	1.253,6
<b>TOTAL INFLEXIBILIDADES</b>	<b>11.864,1</b>	<b>3.479,4</b>	<b>19.206,6</b>	<b>22.170,7</b>
<b>GASTO TOTAL + AMORTIZACIONES</b>	<b>14.819,0</b>	<b>5.215,6</b>	<b>20.134,3</b>	<b>27.483,7</b>
<b>INFLEXIBILIDAD/(gto. total + amort.)</b>	<b>77,7</b>	<b>66,7</b>	<b>95,4</b>	<b>80,7</b>
<b>GASTO INFLEXIBLE (% DEL PIB)</b>	<b>25,8</b>	<b>22,5</b>	<b>27,6</b>	<b>24,8</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda (2007).

Nota: los valores para los años 2004 y 2006 son preliminares.

## D. Inflexibilidades por razones de su existencia

Como ya se indicó, si bien la anterior clasificación puede ser de utilidad, no permite evaluar las rigideces y su necesidad de reformulación. Es por ello que se sostiene la necesidad de estudiar las causas y efectos de cada una de ellas para evaluar su racionalidad y pertinencia.

De manera general, pueden distinguirse las siguientes razones para la existencia de rigideces:

- Sistemas de Seguridad Social
- Inversión en infraestructura
- Recursos extraordinarios
- Ciclo económico
- Relaciones intergubernamentales
- Gasto social
- Restricciones políticas
- Subsidios
- Otras

### 1. Seguridad Social

Las rentas con destino específico de financiamiento de la Seguridad Social son un ejemplo de lo importante que es para la sociedad garantizar un flujo de fondos que financien sus pensiones sin que estén sujetos a la discreción de los encargados de la política económica. Por ende, esta rigidez se da para contrarrestar la inconsistencia temporal entre los individuos de la sociedad cuyo horizonte de planeación contempla todo su ciclo vital, en tanto que a los gobiernos solo les interesa priorizar los gastos visibles para el período de su mandato.

En diciembre de 1956 se promulgó el Código de Seguridad Social y posteriormente, en la Constitución Política del Estado de 1967, de acuerdo con el Artículo 158 se establece que: "...cubriendo las contingencias de enfermedad, maternidad, riesgos profesionales, invalidez, vejez, muerte, paro forzoso, asignaciones familiares y vivienda de interés social". Cabe aclarar que desde sus inicios nunca se cubrió la contingencia de paro forzoso y que, desde 1964, el tema de vivienda de interés social quedó separado de la Seguridad Social.

El Seguro Social Obligatorio queda dividido en el corto plazo (Salud) y el largo plazo (Pensiones). Las Cajas de Seguro Social son las entidades encargadas de administrar los regímenes de corto y largo plazo sobre la base de un aporte tripartito: de los trabajadores, los empleadores y el Estado. Las prestaciones otorgadas son:

Corto plazo: las contingencias de enfermedad y riesgos profesionales.

Largo plazo: las contingencias de invalidez, vejez y muerte, y riesgos profesionales de largo plazo.

Con la creación, en 1966, del Fondo Complementario del Magisterio Fiscal se inicia el régimen complementario y, en la década de 1970, se crea una serie de fondos complementarios para los distintos sectores.

En 1987, con la promulgación de la Ley 924, se separan los regímenes de corto plazo – mediante la creación de las Cajas de Salud– de los de largo plazo, por medio de los fondos complementarios. Posteriormente, en 1990 entra en vigencia el Fondo de Pensiones Básicas



(FOPEBA), entidad que tenía a su cargo la gestión integral del régimen básico y obligatorio de los seguros de invalidez, vejez, muerte y riesgos profesionales de largo plazo, referido a todo el Sistema de Seguridad Social Nacional<sup>51</sup>.

En 1995 se estimó que la deuda implícita del sistema público de pensiones había alcanzado a un 40% del PIB y que dicho sistema era inviable porque mientras bajaban las contribuciones de los afiliados activos, aumentaban los pagos por concepto de pensiones<sup>52</sup>.

En 1996 se produce la reforma del Sistema de Seguro Social de largo plazo (pensiones), pasando de un sistema de reparto a uno de capitalización individual.<sup>53</sup> El nuevo sistema cubre las prestaciones de vejez, invalidez, muerte y riesgos profesionales, y es administrado por las AFP.

En este sistema se establecen dos modalidades de pensión de jubilación a elección del afiliado, quien debe suscribir un contrato de: i) seguro vitalicio o ii) mensualidad vitalicia variable.

Las pensiones de jubilación son vitalicias, con 13 pagos al año, y están sujetas al descuento del 3% para atención de salud. Por otra parte, también se encuentran las pensiones de invalidez o muerte por riesgo común o riesgo profesional, que son cubiertas con una prima mensual del 1,71% del total ganado y pagado para riesgo común por el afiliado, a través de su empleador, y para riesgo profesional, pagado por el empleado.

A pesar de que la intención de la reforma era alivianar la carga fiscal del antiguo sistema de pensiones, en 1997 el gasto en pensiones fue del 3,2% del PIB, llegando a su mayor valor en 2002 con un 4,5 % del PIB, debido principalmente al costo del pago de pensiones a los jubilados bajo el antiguo sistema y a que las pensiones se indexaban con el tipo de cambio. A partir de 2003, el Gobierno boliviano ha tomado una serie de medidas para disminuir el costo fiscal, como las adoptadas en 2005 entre otras, al eliminar la indexación de las pensiones al tipo de cambio y establecer un límite máximo de rentas en el Sistema de Reparto de Bs. 7.974 y un incremento de las rentas menores de Bs. 779. De esta manera, el gasto en pensiones ha disminuido al 3,7% del PIB en 2006, pero aún representa un 80% del déficit del SPNF. Para mayor detalle, véase el Anexo 7. Gráfico II.10

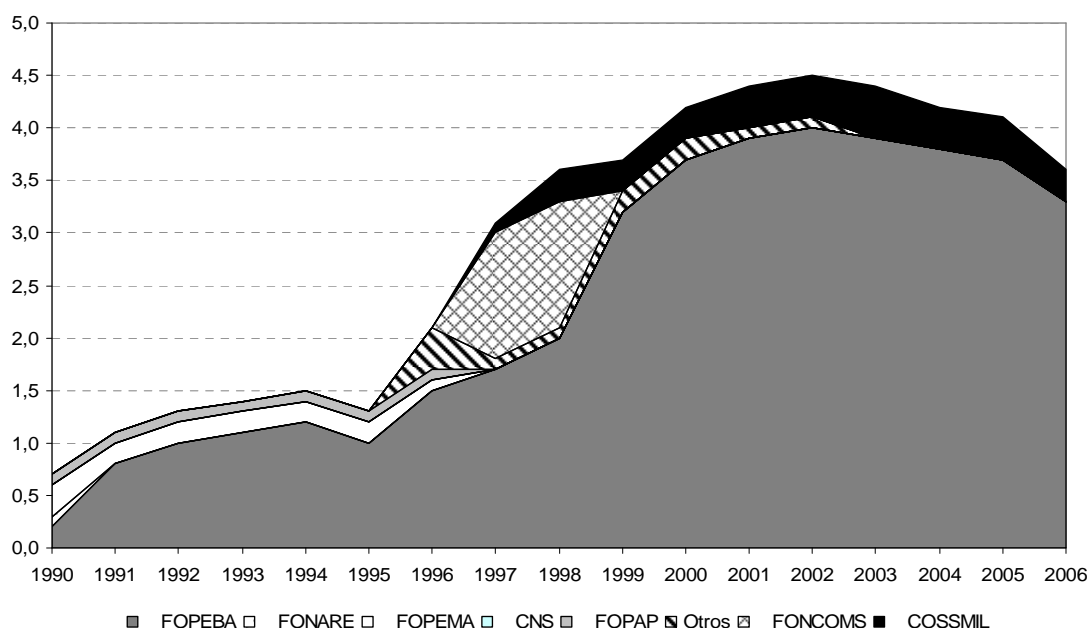
---

<sup>51</sup> El FOPEBA fue creado mediante el Decreto Supremo N° 22578 de 13 agosto de 1990.

<sup>52</sup> Banco Mundial, *Cómo se gasta el dinero público*, pág. 57, junio de 2006.

<sup>53</sup> Ley N° 1732 de 29 noviembre de 1996.

### GASTO EN PENSIONES, 1990-2006 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda (2007) y TGN.

1. En noviembre de 1996 se intervienen todos los fondos complementarios de pensiones, a partir de ese momento el Gobierno se hace cargo del gasto de pensiones.
2. En mayo de 1997 empiezan a operar las AFP's (Futuro de Bolivia y Previsión).
3. A partir de 1999 el registro de las Rentas Básica y Complementaria se unifica.
4. Valores de los años 2004, 2005 y 2006 son preliminares.

En la Ley 924 se creó el BONOSOL, un pago periódico y creciente a unos 470 mil beneficiarios (personas mayores de 65 años), que se financia con los recursos obtenidos de la capitalización de las empresas del Estado, a través del llamado Fondo de Capitalización Colectiva (FCC) y en años recientes con la restitución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH). Los fondos del IDH se destinan al pago del BONOSOL en cumplimiento de la resolución biministerial emitida por los ministerios de Hacienda e Hidrocarburos, donde se establece que el TGN, las prefecturas, los municipios y las universidades repondrán, en promedio, un equivalente al 15% de su asignación por el IDH destinado al pago del BONOSOL.

La reposición de los recursos para el BONOSOL, que fueron redistribuidos a través del IDH, suman Bs. 877 millones (1% del PIB), de los cuales Bs. 302,5 millones corresponden a las prefecturas departamentales, Bs. 239,4 millones a los municipios, Bs. 59,9 millones a las universidades y Bs. 275,5 millones al TGN. Así, el TGN asume el 56% de los Bs. 877,3 millones que requerirá la reposición de recursos para el BONOSOL, mientras que las prefecturas cubren el 25% de esta devolución, las alcaldías el 15% y las universidades públicas un 4%<sup>54</sup>.

Sin embargo, a futuro se prevé que el pago de pensiones todavía continuará siendo alto a causa de los pagos compensatorios a los trabajadores que se jubilan bajo el nuevo sistema, pero con un historial de aportes bajo el antiguo sistema; y de que en abril de 2006 el monto de las rentas para los jubilados se incrementó en un 5,37%.

<sup>54</sup> Ministerio de Hacienda de Bolivia, *Economía al día*, N° 686, 8 de octubre de 2007.

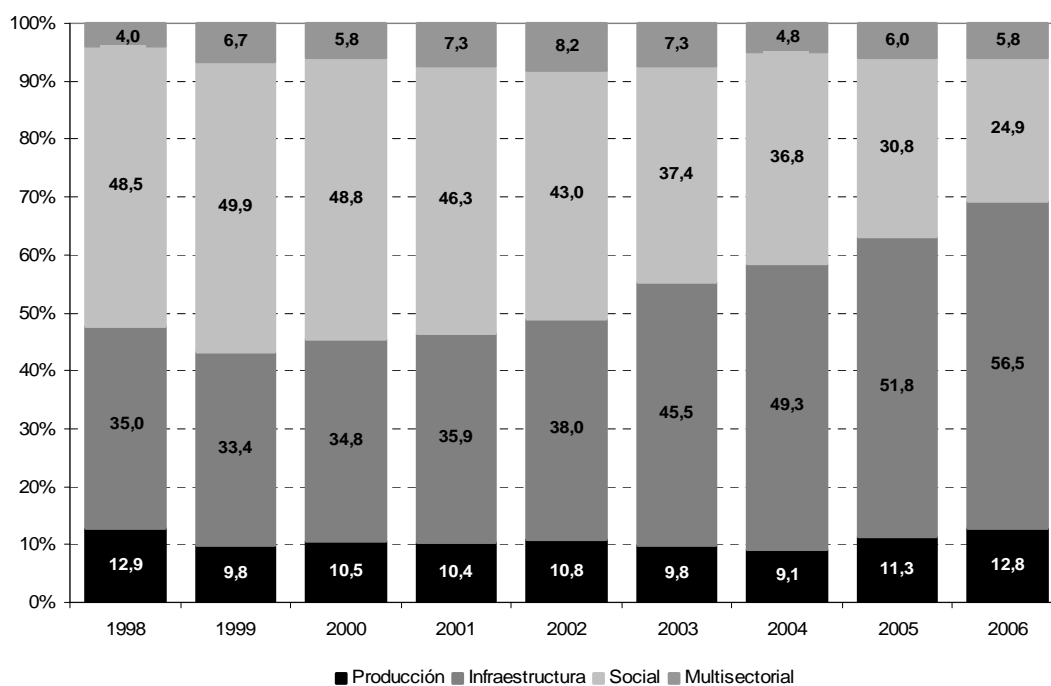
## 2. Inversión en infraestructura

La inversión en infraestructura es considerada en algunos casos como una rigidez, ya que se requiere financiar obras de gran envergadura que comprometen recursos que van más allá de un año fiscal; y por otra parte, las rigideces pueden provenir de la asignación de ingresos al gasto en infraestructura, como por ejemplo los provenientes de los recursos del programa para países pobres muy endeudados (HIPC).

La inversión pública en el SPNF tiende a crecer, pasando del 8,3% del PIB en 1990 al 10,35% en 2006. Sin embargo, la composición sectorial de la inversión pública se ha modificado en favor del sector infraestructura. Así, la inversión social registra una tendencia decreciente pasando de representar casi el 50% de la inversión total en 1998 al 25% en 2006.

En tanto, la inversión en infraestructura va en aumento, pasando de representar el 35% de la inversión en 1998 a cerca del 57% en 2006. La inversión pública en el sector social se concentró principalmente en educación y saneamiento básico. Mientras que la inversión del sector infraestructura se materializó sobre todo en caminos y carreteras. Para mayor detalle, véase el Anexo 8.

**GRÁFICO II.11**  
**COMPOSICIÓN SECTORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA, 1998-2006**  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda (2007).

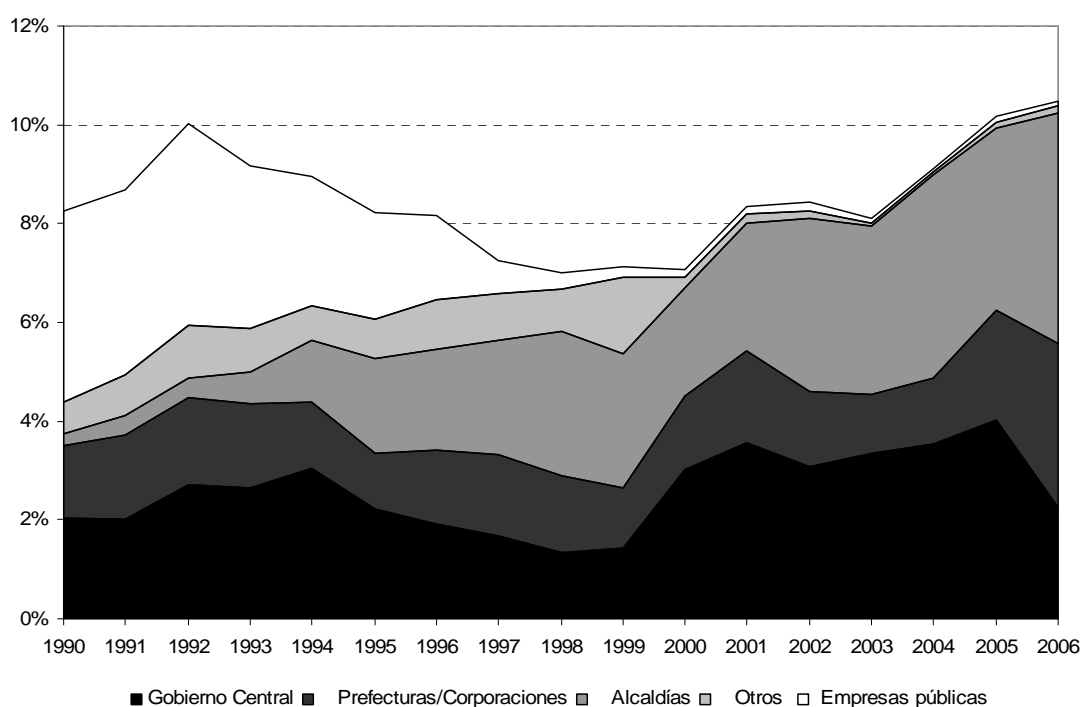
Nota: valores para el año 2006 son preliminares.

Con respecto a la distribución de la inversión pública por tipo de instituciones, se puede apreciar que en 1990 el Gobierno Central concentraba el 24,8% de la inversión pública (2,1% del PIB); las prefecturas y alcaldías el 20,7% (1,8% del PIB) y las empresas públicas el 46,8% (3,9% del PIB).

Esta estructura institucional de la inversión pública se modifica en favor de los gobiernos subnacionales, especialmente de las alcaldías, a mediados de los años noventa, con el fortalecimiento del proceso de descentralización. Por este motivo, al año 2006 los gobiernos municipales representaron el 44,5% de la inversión pública total (4,7% del PIB), las prefecturas el 31,5% (3,3% del

PIB) y el Gobierno Central (GC) el 21,6% de la inversión (2,3% del PIB). Dentro de este último, la mayor parte de la inversión la realiza el Servicio Nacional de Caminos (SNC) y la recuperación de la participación del GC en los últimos años obedece a la disponibilidad de los recursos HIPC. Cabe destacar la considerable disminución de la inversión en las empresas públicas, que pasa de representar el 46,8% de la inversión total en 1990 (3,9% del PIB), a menos del 1% en 2006 (0,1% del PIB). Para mayor detalle, véanse los Anexos 10 y 11.

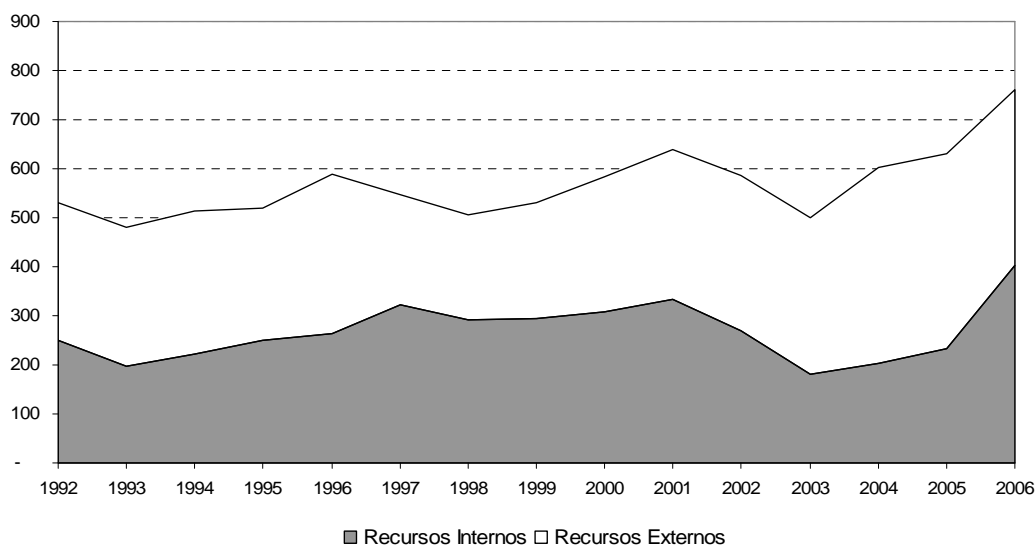
**GRÁFICO II.12**  
**INVERSIÓN PÚBLICA POR TIPO DE INSTITUCIÓN, 1990-2006**  
*(En porcentajes del PIB)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda (2007).

Con relación a las fuentes de financiamiento de la inversión pública se puede observar que en promedio, entre 1992-2006, cerca del 53% de los proyectos se han financiado con recursos externos, llegando incluso en 2004 a financiarse cerca del 66% de la inversión total. Pero a partir de 2005, los recursos internos recuperan su importancia como fuente de financiamiento, proviniendo principalmente del impuesto a los hidrocarburos y las regalías. Para mayor detalle, véase el Anexo 12.

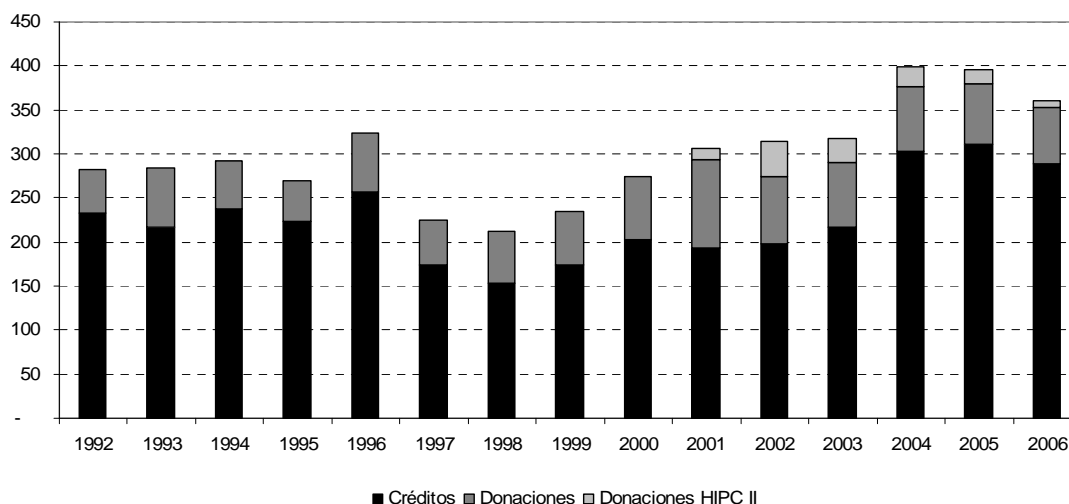
**GRÁFICO II.13**  
**INVERSIÓN PÚBLICA POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO, 1992-2006**  
*(En millones de dólares)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información emanada del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo y datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, la principal fuente de financiamiento dentro de los recursos externos han sido los créditos, seguidos por las donaciones y finalmente, a partir del año 200, los recursos HIPC (Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados).

**GRÁFICO II.14**  
**INVERSIÓN PÚBLICA CON RECURSOS EXTERNOS, 1992-2006**  
*(En millones de dólares)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información emanada del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo y datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

Sin embargo, considerar el total de la inversión pública como rígida es poco razonable, dado que como ya lo mostramos aproximadamente el 56,5% corresponde a inversión en infraestructura. Así, para el año 2006 el gasto de inversión del Gobierno Central fue cercano al 2,3% del PIB y por lo tanto, aproximadamente el 1,3% del PIB corresponde al gasto de infraestructura. Para hacer esta cuantificación no se tomó en cuenta el gasto de inversión de los gobiernos subnacionales a fin de no duplicar las rigideces por descentralización.

### 3. Recursos extraordinarios

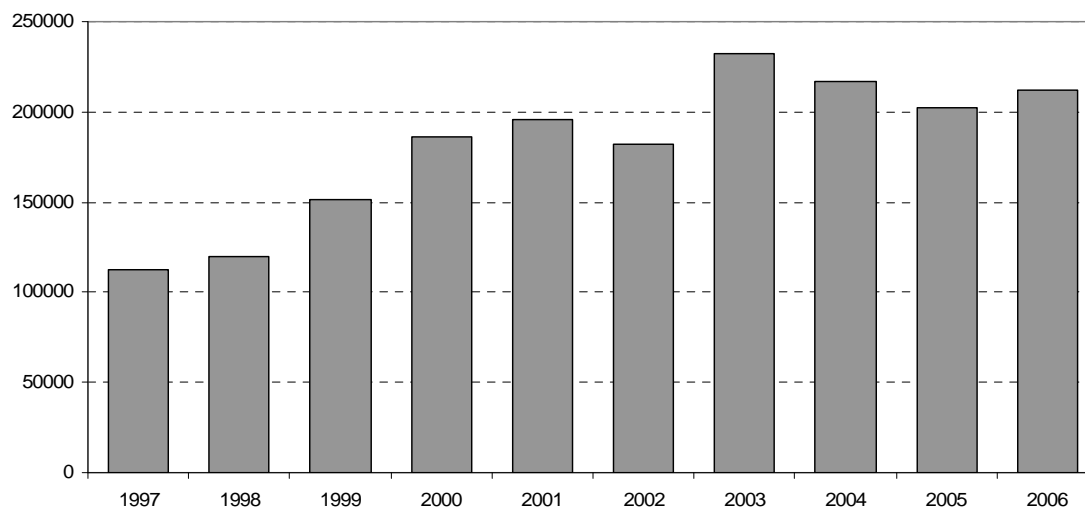
Otro argumento con que se ha justificado la existencia de inflexibilidades es que los recursos extraordinarios debieran estar asignados a algún uso en particular, que permita evitar un compromiso de gasto futuro no compatible con el financiamiento de largo plazo, como por ejemplo, aquellos provenientes de la explotación de recursos no renovables o de los derivados de programas de condonación de deuda pública.

Una parte importante del presupuesto público boliviano se nutre de recursos de carácter extraordinario provenientes de la explotación de recursos no renovables (mineros e hidrocarbúricos), donaciones de organismos de cooperación bilateral y multilateral, así como de sucesivos programas de alivio a la deuda.

#### a) Recursos provenientes de la cooperación internacional

La contribución de la cooperación internacional en apoyo al presupuesto nacional presenta una tendencia creciente, alcanzando en 2006 a 211,8 millones de dólares, cerca de un 2% del PIB. Los principales donantes bilaterales son la Unión Europea, los gobiernos de Alemania, Francia, Gran Bretaña, Japón y, en los últimos años, Venezuela. Para mayor detalle, véase el Anexo 4.

**GRÁFICO II.15**  
**COOPERACIÓN INTERNACIONAL, 1997-2006**  
(En miles de dólares)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda (2007).

Los programas o proyectos financiados con recursos provenientes de la cooperación internacional implican procesos de negociación bilateral y, por lo general, tienen determinadas

orientaciones/condicionalidades para el uso de los recursos, que tratan de asegurar el destino de los fondos e introducen rigideces presupuestarias.

En términos de áreas de concentración, la cooperación internacional se ha focalizado en proyectos de desarrollo rural, infraestructura, programas económicos, fortalecimiento institucional y, en menor medida, en proyectos de educación, salud y saneamiento básico.

Los recursos proporcionados por la cooperación internacional le han permitido a Bolivia liberar recursos internos para financiar otros proyectos de inversión prioritarios para el gobierno.

#### *b) Recursos provenientes de programas de alivio de deuda pública*

El incremento del *stock* de la deuda pública y, por ende, de los recursos necesarios para su servicio llegó a ser un obstáculo para el desarrollo de muchos países pobres. Por esta razón, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional propusieron la iniciativa HIPC o programa de alivio de la deuda externa de los países pobres muy endeudados, que fue aceptada en 1996 por los gobiernos de todo el mundo.

Bolivia ha sido beneficiaria de las diferentes iniciativas emprendidas en este sentido, como son las HIPC I, HIPC II, “más allá del HIPC” y la Iniciativa de Reducción de la Deuda Multilateral (MDRI). Debe destacarse que este alivio condujo a mejoras sustantivas en los indicadores de solvencia y liquidez de la deuda externa pública.

Diez países fueron beneficiados bajo el programa HIPC I: Bolivia y Guyana en América Latina y los ocho restantes fueron países africanos. El 10 de septiembre de 1997 el Directorio Ejecutivo del Fondo Monetario decidió que Bolivia había alcanzado el “punto de decisión” de la iniciativa HIPC, y que cumplía con las condiciones para recibir asistencia excepcional a fin de reducir la carga de la deuda a niveles viables. En el Banco Mundial se llegó a una decisión similar el 9 de septiembre de 1997. Por otra parte, se acordó que el “punto de culminación” fuera en septiembre de 1998. En el programa HIPC I de alivio para Bolivia se acordó un monto de 788 millones de dólares, pero el alivio recibido fue de 388 millones de dólares que han servido principalmente para evitar que la balanza de pagos sea deficitaria<sup>55</sup>.

Con el HIPC II se beneficiaron 41 países, la mayoría de África; en América Latina fueron favorecidos Bolivia, Guyana, Honduras y Nicaragua. En este programa se exigía la concertación de una estrategia integral de pobreza con la sociedad civil (Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza), un fuerte protagonismo de los municipios y la definición de metas específicas de resultados ligados al gasto social. El “punto de decisión” tuvo lugar en febrero del año 2000 y se acordó un monto de alivio de 1.776 millones de dólares en 15 años. A agosto de 2007 se ha hecho efectivo un alivio de 483,8 millones de dólares. Para mayor detalle, véase el Anexo 14.

---

<sup>55</sup> Navarro, Óscar: “Experiencia reciente en el manejo de deuda externa: caso boliviano”, octubre de 2005, Lima.

**CUADRO II.4**  
**RECURSOS PROVENIENTES DEL HIPC II<sup>a</sup>, 2001-2007**  
*(En dólares)*

<b>Año</b>	<b>Diálogo 2000</b>	<b>Fondo solidario</b>	<b>Total por año</b>
2001	32.652.303	5.000.000	37.652.303
2002	80.478.763	27.000.000	107.478.763
2003	50.787.927	27.000.000	77.787.927
2004	55.501.615	27.000.000	82.501.615
2005	44.223.344	27.000.000	71.223.344
2006	40.189.406	27.000.000	67.189.406
Agosto 2007	22.000.000	18.000.000	40.000.000
<b>Total</b>	<b>325.833.358</b>	<b>158.000.000</b>	<b>483.833.358</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda (2007).

<sup>a</sup> Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados.

Con los recursos provenientes del HIPC II se financia el Fondo Solidario Municipal desde el año 2001, que significan 27 millones de dólares anuales destinados a cubrir gastos en salud y educación, como también las cuentas municipales instituidas por la Ley del Diálogo Nacional 2000 para salud, educación e infraestructura productiva y social, y desde 2003 cubren el financiamiento del Seguro Universal Materno Infantil (SUMI)<sup>56</sup>.

Los recursos aportados por el HIPC II se destinan al Fondo Solidario y permiten financiar parte de la Ley del Diálogo Nacional 2000. El Fondo Solidario Municipal para la Educación Escolar y la Salud Pública creado por dicha Ley, se alimenta de aportes externos originados en el HIPC II, estableciéndose que el 20% se debe destinar a educación, el 10% a salud y el 70% a obras de infraestructura productiva y social<sup>57</sup>.

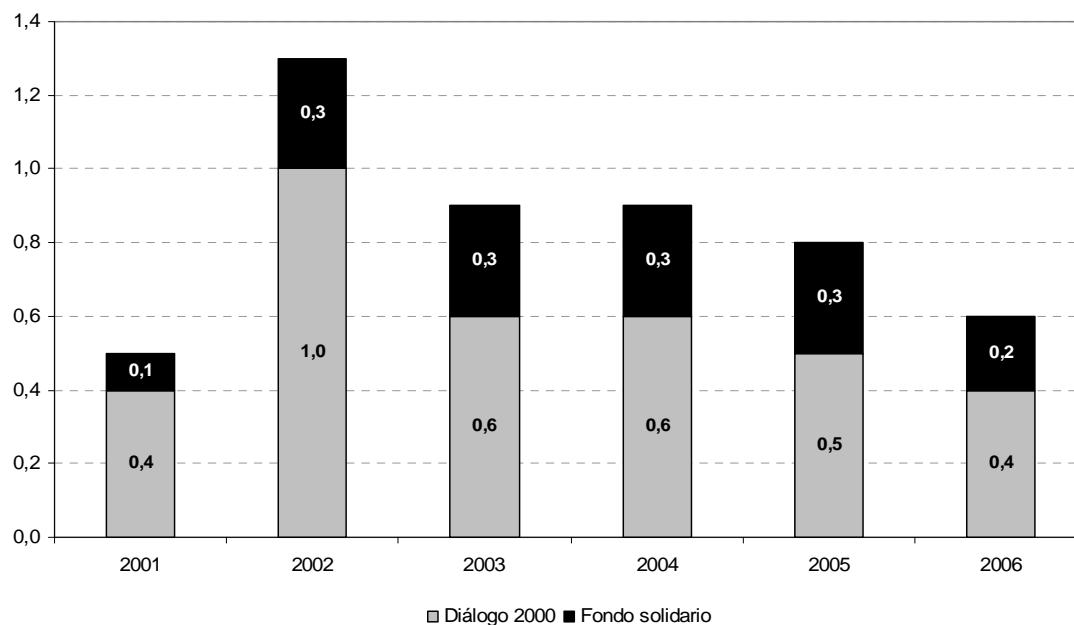
Durante el período de análisis –agosto de 2001-agosto de 2007– la ejecución del HIPC II alcanza su nivel más alto en 2002 con un monto de 107,4 millones de dólares; esto se debe a que otros países y organismos internacionales decidieron condonar deudas que van “Más allá del HIPC”. “Más allá del HIPC” surge de la Iniciativa de Colonia en junio de 1999; en el marco del alivio adicional al Club de París de la deuda bilateral de Alemania, España, Francia, Italia, Japón y USA se acordó un monto de alivio de 629 millones de dólares. A partir de 2003, los recursos tienden a decrecer hasta que en 2006 se destinan 27 millones de dólares al Fondo Solidario y 40,2 millones de dólares para la Ley del Diálogo, que en conjunto representaron el 0,6% del PIB.

<sup>56</sup> UPF, Comportamiento de los recursos HIPC II, septiembre 2006, Bolivia.

<sup>57</sup> Creado por la Ley N° 2235 del Diálogo Nacional 2000.



**GRÁFICO II.16**  
**DESTINO DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DEL HIPC II<sup>a</sup>, 2001-2006**  
*(En porcentajes del PIB)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda (2007).

<sup>a</sup> Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados.

Para el año 2006, en el marco de la Iniciativa de Alivio de la Deuda Multilateral (MDRI, en inglés) fueron considerables las condonaciones del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, y en el marco bilateral la condonación de Japón, que en conjunto alcanzaron a alrededor de 1.807 millones de dólares (16,3% del PIB).

**CUADRO II.5**  
**COMPONENTE IMPLÍCITO DE CONDONACIÓN**  
*(En millones de dólares y porcentajes)*

Acreedor	Saldo al 31/12/06		Componente implícito de condonación (%)
	Millones de US\$	%	
<b>FMI</b>	<b>14,5</b>	<b>0,4</b>	<b>2,8</b>
<b>Otros Multilaterales</b>	<b>2.819,8</b>	<b>86,8</b>	<b>48,7</b>
BID	1.621,2	49,9	80,7
Banco Mundial	233,2	7,2	48,5
CAF	843,6	26,0	-9,8
Otros	121,8	3,7	27,8
<b>Bilateral</b>	<b>413,8</b>	<b>12,7</b>	<b>24,5</b>
España	129,2	4,0	34,0
Brasil	133,4	4,1	1,1
China	38,6	1,2	35,5
Alemania	45,8	1,4	51,8
Italia	10,9	0,3	36,0

(continúa)

Cuadro II.5 (conclusión)

Francia	12,8	0,4	32,0
Corea del Sur	10,3	0,3	35,5
Venezuela	32,8	1,0	20,6
Privados	..	0,0	0,0
<b>Total</b>	<b>3.248,1</b>	<b>100,0</b>	<b>45,4</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos emanados del Banco Central de Bolivia (BCB).

En enero de 2006, el Fondo Monetario condonó a Bolivia 233 millones de dólares en el marco de la iniciativa MDRI. Excluido el programa HIPC, el alivio neto del Fondo Monetario fue de 222 millones de dólares. En febrero de 2006 se efectuó la condonación de la deuda por 63 millones de dólares que aún quedaba pendiente con Japón, y en julio de 2006 el Banco Mundial inició el proceso de condonación de la deuda por cerca de 1.511 millones de dólares en el marco de la iniciativa MDRI.

El valor presente neto estimado de la deuda pública externa, incluido el alivio de deuda mediante las Iniciativas HIPC y MDRI (considerado además el alivio anunciado por el BID para 2007), alcanzaría a 1.774 millones de dólares, lo que implica un componente de donación de 45,4%<sup>58</sup>.

Así, los recursos provenientes de la iniciativa HIPC permiten financiar, desde 2001, el Fondo Solidario Municipal, lo que representa aproximadamente 27 millones de dólares anuales para la cobertura de ítem de salud y educación y de las cuentas municipales instituidas por la Ley del Diálogo Nacional 2000 para salud, educación e infraestructura productiva y social. A partir de 2003, se instituye también el financiamiento del SUMI a través del Fondo Solidario Nacional en un monto equivalente hasta el 10% de los recursos de la Cuenta Especial Diálogo 2000, como mecanismo de compensación del déficit del SUMI en los casos de municipalidades cuyos recursos de participación popular no satisfagan las necesidades de cobertura de este Seguro<sup>59</sup>.

El gasto sectorial ejecutado con cargo a estos recursos, en términos generales, se mantiene dentro de los porcentajes establecidos para los sectores establecidos en la Ley del Diálogo para las áreas de salud, educación e infraestructura productiva y social. La UPF ha determinado que las preferencias del gasto en el sector de Salud se concentran en el equipamiento y la adquisición de insumos, dando menos importancia al mantenimiento y la capacitación. En el sector Educación, la adquisición de insumos logra una mayor relevancia seguido del equipamiento y el mantenimiento de la infraestructura.

Finalmente, con respecto a la asignación para inversiones en infraestructura productiva y social se constata que los caminos vecinales se han convertido en prioridad para las municipalidades (20% del total), seguidos por la infraestructura social (18%), educación (17%), saneamiento básico (12%) y salud (9%), principalmente.

Como se puede apreciar a lo largo de esta sección y con mayor detalle en el Anexo 14, los recursos provenientes de HIPC tienen destinación específica tanto para el Fondo de Solidaridad Municipal (60% del total) como para la Ley de Diálogo 2000 (40%). En 2006 representaron el 0,4% y el 0,2% del PIB, respectivamente. Es decir, que con estos recursos se financia parte de los gastos vinculados con el proceso de descentralización y el gasto pro-pobre.

#### 4. Restricción macroeconómica

El saldo total de la deuda pública ha presentado una tendencia creciente hasta el año 2003 cuando llegó a representar el 84,6% del PIB, pero a partir de 2004 tiende a disminuir hasta el 52,8%

<sup>58</sup> Banco Central de Bolivia, Evolución de la Economía Boliviana, Memoria 2006, pág. 65, Bolivia.

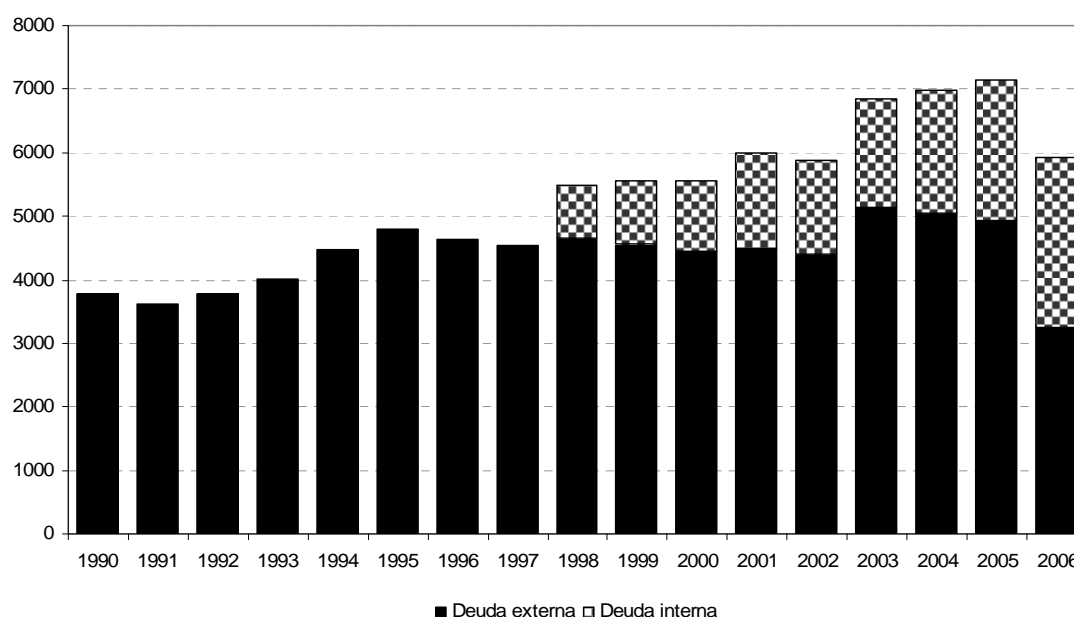
<sup>59</sup> Unidad de Programación Fiscal (UPF), Boletín informativo HIPC II a junio de 2007.

del PIB en 2006. Al 31 de diciembre de 2006, el 55% de la deuda total era deuda externa y el 45% deuda interna. Para mayor detalle, véase el Anexo 15.

La deuda externa ha tendido a disminuir desde el 53% del PIB que representaba en el año 2000, no llegando a superar el 29% del PIB en 2006; esto gracias a las diferentes iniciativas de programas de reducción de la pobreza. Cabe destacar la fuerte disminución del *stock* de deuda externa que se produce en 2006, a causa de las condonaciones del Fondo Monetario, el Banco Mundial (MDRI) y el Gobierno de Japón.

En tanto la deuda interna ha tendido a incrementarse luego de representar el 12,9% PIB en el año 2000, para casi duplicarse en 2006 (23,8% del PIB). En dicho año, la deuda interna también se reduce con respecto a 2005 debido a que con los recursos condonados de deuda externa, el TGN canceló al Banco Central los siguientes ítem: i) la totalidad de la cartera de créditos de liquidez por Bs. 1.790 millones, ii) intereses de créditos de liquidez por Bs. 55 millones, iii) capital de la Letra de Tesorería B por Bs. 15 millones; y iv) interés de la Letra de Tesorería B por Bs. 0,6 millones<sup>60</sup>. También en 2006 se mantuvo la recomposición de la deuda interna por monedas, reduciéndola en moneda extranjera y aumentando la deuda en moneda nacional y en Unidades de Fomento de Vivienda (UFV).

**GRÁFICO II.17**  
**SALDO DE LA DEUDA PÚBLICA, 1990-2006**  
(En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos emanados del Banco Central de Bolivia (BCB).

Nota: los valores para los años 2005 y 2006 son preliminares.

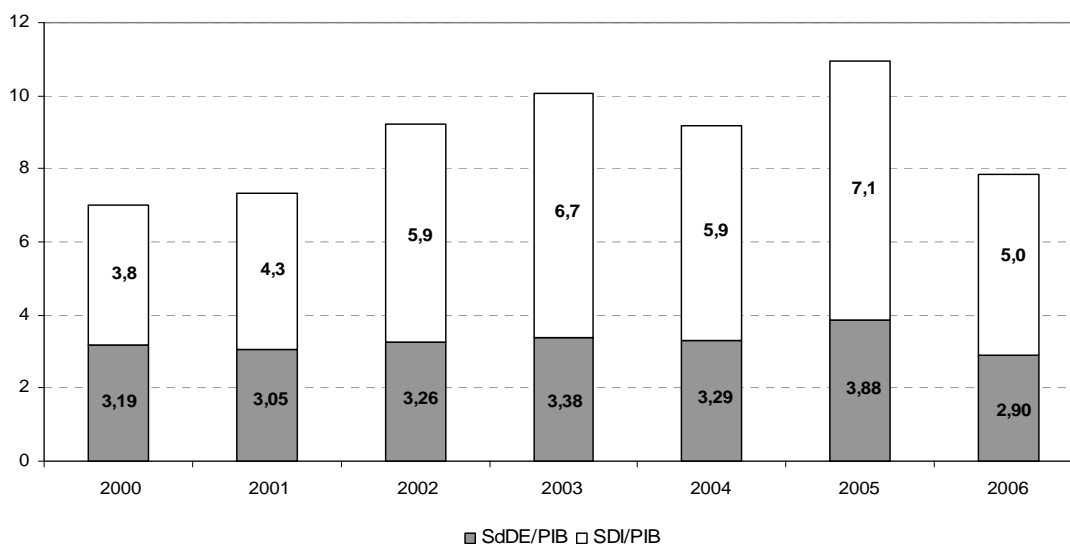
En 2006, los desembolsos de deuda pública externa de mediano y largo plazo totalizaron 257 millones de dólares y se destinaron principalmente a proyectos del Servicio Nacional de Caminos, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), Ministerio de Hacienda y Ministerio de Salud.

Con respecto al pago del servicio de la deuda pública, este alcanza su nivel más alto en 2005 llegando a representar el 11% del PIB, aproximadamente. En 2006, registra una disminución

<sup>60</sup> Banco Central de Bolivia, Evolución de la Economía Boliviana, Memoria 2006, pág. 69, Bolivia.

considerable que obedece a los menores pagos al Fondo Monetario y al Banco Mundial en el contexto del alivio MDRI, alcanzando a representar el 7,9% del PIB. Así, el servicio de la deuda pública total respecto de los ingresos fiscales retrocedió de 35,4% en 2005 al 22% en 2006, también debido al aumento de los ingresos fiscales.

**GRÁFICO II.18**  
**SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA, 2000-2006**  
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos emanados del Banco Central de Bolivia (BCB).  
SdDE: Servicio de la deuda externa.  
SDI: Servicio de la deuda interna.

## 5. Relaciones fiscales intergubernamentales

Otro tipo de inflexibilidad se relaciona con el financiamiento de las funciones descentralizadas. Los gobiernos subnacionales exigen que las transferencias del Gobierno Central sean predecibles y de forma automática, lo que ha provocado que en el caso boliviano se establezcan una serie de coparticipaciones de ingresos del nivel central y de recursos del alivio de deuda. No obstante, esa modalidad de reparto hacia gobiernos subnacionales puede generar fuertes incentivos negativos a cobrar impuestos en su territorio y replicar las características procíclicas de los ingresos fiscales.

Bolivia es un país de régimen unitario, con una división política y administrativa que lo divide en: 9 departamentos, 120 provincias, 327 secciones de provincias (municipios) y 1.386 cantones. El prefecto es la autoridad de los departamentos; hasta diciembre de 2005 era nombrado por el Presidente, pero desde entonces se elige en forma directa. En el nivel provincial la autoridad es el subprefecto, que es nombrado por el prefecto. En el nivel municipal la máxima autoridad es el alcalde, que es de elección popular directa. En los cantones la autoridad son los corregidores, que son nombrados por el prefecto. Únicamente se consideran tres niveles de gobierno: el nacional, el departamental y el municipal.

El proceso de descentralización se inicia, en una primera etapa basada en el municipio, con la Ley 1551 de Participación Popular (1994); y en una segunda fase, con la Ley 1654 de Descentralización Administrativa (1995), se desconcentra la estructura del Gobierno Central hacia el

nivel departamental y a la vez se produce la concentración o agregación de los gobiernos municipales en órganos de ámbito departamental.

Posteriormente se modifica la Ley Orgánica Municipal, reconociéndoles nuevas funciones a los municipios y luego se los fortalece financieramente mediante la Ley del Diálogo 2000. En 2005 se promulgó la Ley de Hidrocarburos N° 3058 y el Decreto Supremo N° 28421, estableciéndose porcentajes de distribución y competencias entre los distintos niveles de gobiernos con respecto al Impuesto de Hidrocarburos (IDH).

Los prefectos se designan por elección directa y son responsables de administrar y ejecutar las políticas y el presupuesto del Gobierno Central (GC) desconcentrado a nivel departamental. Por lo tanto, el presupuesto que maneja el prefecto corresponde al del GC, reservándose las decisiones relacionadas con la inversión y la coordinación de políticas a nivel departamental con los gobiernos municipales.

El gasto público se reparte entre los tres niveles de gobierno por medio de una mezcla de estructuras desconcentradas y descentralizadas<sup>61</sup>. Los gastos más importantes son los generados por los sectores de educación, salud y caminos, cuya gestión y ejecución está repartida entre los tres niveles de gobierno.

En el sector de educación, el GC es el responsable de la política educativa nacional; las prefecturas, a través de los servicios departamentales de educación (SEDUCA), se encargan de pagar los ítem del magisterio, aunque los maestros siguen estando “contratados” por el Gobierno a nivel nacional; por último, los municipios se encargan de la construcción, equipamiento, mantenimiento y refacción del mobiliario escolar.

En el sector salud, el GC se encarga de la política de salud pública; el personal médico público depende de él aunque son las prefecturas las que efectúan el pago de sus salarios a través de los servicios departamentales de salud (SEDES). Los municipios son los encargados de la infraestructura sanitaria.

En el sector de caminos, el gobierno se encarga de las distintas políticas de transporte a través del respectivo ministerio y del Servicio Nacional de Caminos; a nivel de prefecturas se encuentran los servicios prefecturales de caminos (SEPCAM) y a nivel local los gobiernos municipales. Cada uno de estos niveles se encarga de establecer las redes viales que les compete.

Al analizar el gasto por niveles de gobierno en el marco de los procesos de desconcentración y descentralización, se puede apreciar que si bien la importancia del gasto del GC ha disminuido, pasando de representar casi el 85% en 1990 al 72,8% en 2006 (29,6% del PIB), este es todavía considerable. En tanto los gobiernos subnacionales han sido responsables de un gasto que pasa del 15,2% en 1990 al 27% en 2006 (11% del PIB). Este importante crecimiento del gasto subnacional se debe a la aplicación de la nueva Ley de Hidrocarburos y a la implementación del IDH, que han aumentado los recursos para las prefecturas y municipios y profundizado la descentralización del gasto en Bolivia.

En todo caso, la desconcentración, descentralización o ambas de las distintas responsabilidades no logran reducir la gran importancia del gobierno nacional en cuanto a gasto global. Tanto prefecturas como alcaldías habrían sido responsables de solo el 21-23% del gasto público total durante los últimos años, mientras que el GC y otras entidades públicas serían responsables de más del 70% del gasto público.

---

<sup>61</sup> Rocabado Mejía, Carlos, “La asignación tributaria en Bolivia”, Instituto de Investigaciones Económicas, Documento de Trabajo N° 07/06, pág. 12-13, octubre de 2006.

**CUADRO II.8**  
**GASTO POR NIVELES DE GOBIERNO, 1990-2006**  
*(En millones de bolivianos y porcentajes)*

<b>Gastos</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2006</b>
<i>Gobierno general (Mllns.Bs.)</i>	4.166,1	10.204,4	18.716,6	37.518,8
Gobierno central	3.244,7	7.556,1	14.658,4	26.447,2
Prefecturas	381,2	584,2	1.303,9	4.501,7
Alcaldías	197,2	1.122,7	2.047,4	5.368,4
<i>Composición (%)</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>
Gobierno central	84,9	81,6	81,4	72,8
Prefecturas	10,0	6,3	7,2	12,4
Alcaldías	5,2	12,1	11,4	14,8
<i>Gobierno general (% del PIB)</i>	<i>27,0</i>	<i>31,7</i>	<i>36,0</i>	<i>42,0</i>
Gobierno central	21,0	23,4	28,2	29,6
Prefecturas	2,5	1,8	2,5	5,0
Alcaldías	1,3	3,5	3,9	6,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda (2007).

Con respecto a la asignación de ingresos por niveles de gobierno, el nivel central coparticipa la mayor parte de sus ingresos corrientes con los gobiernos subnacionales y tiene como “no coparticipable” el Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF), creado en 2004. El nivel departamental no cuenta con ingresos tributarios y administra diversas tasas, pero el volumen de ingreso es marginal; sin embargo, recibe ingresos por regalías que son recaudados por el GC. En tanto el nivel municipal tiene como ingresos propios: el impuesto a la propiedad rural, el impuesto a los inmuebles urbanos, y el impuesto sobre automotores, motonaves y aeronaves.

En términos de composición, en 2006 el nivel nacional concentra cerca del 96,8% de los ingresos del Gobierno General (30 % del PIB), las prefecturas no tienen ingresos propios y las alcaldías el 3,24% (1% del PIB)<sup>62</sup>.

<sup>62</sup> En los ingresos del Gobierno General no se considera la Seguridad Social.

**CUADRO II.9**  
**INGRESOS POR NIVELES DE GOBIERNO**

Ingresos Nacionales	Ingresos Departamentales	Ingresos Municipales
1) Impuesto al valor agregado (IVA) 2) Régimen complementario del IVA (RC-IVA) 3) Impuesto a la utilidad de las empresas (IUE) 4) Impuesto a las transacciones (IT) 5) Impuesto a los consumos específicos (ICE) 6) Gravamen aduanero consolidado (GAC) 7) Impuesto a la transición gratuita de bienes 8) Impuesto a las salidas al exterior	Las regalías asignadas por la ley	1) Impuesto a la renta presunta de propietarios de bienes que comprende: a. El impuesto a la propiedad rural (IRPPB) b. El impuesto a los inmuebles urbanos (IRPPB) c. El impuesto sobre vehículos automotores, motonaves y aeronaves (IRPPB) 2) Patentes e impuestos establecidos por Ordenanza Municipal 3) Impuesto Municipal a las transferencias de inmuebles y vehículos automotores y el impuesto al consumo específico de chicha de maíz (agregado por la ley 1606)
Coparticipación tributaria Del total de los tributos de 1) a 8): 20% para gobiernos municipales 5% para universidades	→	Recursos a ser aplicados según ley de Participación Popular

Fuente: Juan Antonio Zapata (2007), Descentralización Fiscal en Bolivia, BID y en base a información del Ministerio de Hacienda.

El esquema de transferencias intergubernamentales se basa en:

- Esquema de coparticipación de ingresos nacionales.
- Regalías.
- Coparticipación del Impuesto Especial a los Derivados de los Hidrocarburos (IEDH).
- Coparticipación del Impuesto de Hidrocarburos (IDH).
- Fondo de Compensación Departamental.
- Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FNIPS).
- HIPC II.

La Ley de Participación Popular (LPP) establece la coparticipación tributaria en favor de los municipios y asigna recursos para las universidades públicas. Se establece una coparticipación del 20% sobre los siguientes ingresos tributarios en favor de los municipios: IVA, RC-IVA, IUE, IT, ICE, TGB e ISAE, y se los reparte mediante criterios de población.

El nivel departamental no tiene impuestos de dominio exclusivo y solo disponía de los recursos provenientes de regalías (Impuesto Complementario a la Minería)<sup>63</sup>. Pero es el nivel nacional quien lo recauda y asigna directamente al departamento productor. En 2005, con la Ley de Descentralización Administrativa se establece que los departamentos coparticipan directamente del IDH. El IEHD es un ingreso del GC que se reparte entre este (75%) y los gobiernos departamentales (25%), y se distribuye sobre la base de criterios de población y territorio.

De igual manera, el IDH se reparte entre los tres niveles de gobierno: un 41% va para el GC, un 25% va a los gobiernos departamentales, un 19% a los municipales y un 15% se reparte entre otras instituciones. Debido al mecanismo de distribución del IDH, donde los recursos fueron entregados sin nuevas responsabilidades de gasto (competencia) y sin criterios que procuren la eficiencia en el gasto o el esfuerzo fiscal subnacional, podrían aumentar muchos de los problemas fiscales del proceso de descentralización.

<sup>63</sup> Ley de Hidrocarburos N° 3058.

El Fondo de Compensación Departamental (FCD), a cargo del TGN, se alimenta con el 10% de la recaudación del IEHD y compensa a los departamentos no productores de hidrocarburos, al tiempo que procura compensar a las prefecturas que reciban una regalía per cápita inferior al promedio nacional para que lleguen a ese promedio.

Como ya se señaló en el acápite correspondiente, los recursos provenientes de la iniciativa HIPC-II se reparten entre el TGN y los municipios de acuerdo con factores de población ponderada para financiar proyectos de inversión en sectores sociales. Por otra parte, el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FNIPS) recibe recursos reembolsables y no reembolsables de los organismos multilaterales y de la cooperación internacional. Además, los departamentos reciben los recursos necesarios para pagar la nómina en los sectores de educación y salud.

Con excepción de las regalías y las provenientes del FCD, el resto de las transferencias a los gobiernos subnacionales son condicionadas a un fin específico (infraestructura, pago de nómina, entre otros), lo que ha convertido al sistema de transferencias intergubernamentales en una compleja red de reglas y regulaciones.



**CUADRO II.10**  
**SISTEMA DE TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES**

<b>Tipo de transferencia</b>	<b>Nivel receptor de gobierno</b>	<b>Fuente de recursos</b>	<b>Criterio de distribución</b>	<b>Asignación sectorial</b>
Co-participación de ingresos nacionales	Municipalidades	20 por ciento de ingresos corrientes	Población municipal de acuerdo al censo	- 85 por ciento para inversión y 15 por ciento para gastos corrientes. - 7 por ciento del 20 por ciento para el SUMI - 40 por ciento del bono anual del SMGV.
	Universidades <sup>a</sup>	5 por ciento de los ingresos corrientes		Abierta
Fondo de inversión productiva y social (FPS)	Municipalidades (y Departamentos como intermediarios)	- Cooperación Internacional Oficial al Gobierno de Bolivia. - Crédito de Organizaciones Multilaterales	- 70 por ciento a las municipalidades, de acuerdo a sus niveles de pobreza. - 30 por ciento en partes iguales a las nueve prefecturas, distribuido a las municipalidades sobre la base del nivel de pobreza <sup>b</sup> .	- Definido por el donante internacional. Sectores prioritarios en la Estrategia de Reducción de la Pobreza: educación, salud, saneamiento básico, energía rural, desarrollo rural, recursos naturales y medioambiente.
HIPC II	Municipalidades	Programa de Alivio de la Deuda	Criterio de pobreza	Los recursos son canalizados a través de: -El Fondo de Solidaridad Municipal para Educación escolar y Salud Pública ( US\$ 27 millones por año, 70 por ciento para educación primaria y secundaria y 30 por ciento para salud) y el Fondo Nacional de Solidaridad del SUMI. - La Cuenta Especial del Diálogo Nacional (2002) recibe la diferencia (10 por ciento para salud, 20 por ciento para manutención y equipamiento de escuelas y 70 por ciento para infraestructura)

(continúa)

Cuadro II.10 (conclusión)

Co-participación de impuestos especiales a los hidrocarburos y sus derivados (IEHD)	Departamentos	25 por ciento del IEHD	- 50 por ciento sobre la base de población. - 50 por ciento en partes iguales entre los departamentos	Infraestructura caminera del Servicio nacional de caminos (como contraparte de proyectos del SNC).
Fondo de compensación departamental (FCD)	Departamentos	Presupuesto nacional.	El monto requerido por los departamentos para alcanzar el promedio nacional de regalías por capital	Abierta.
Tipo de transferencia	Nivel receptor de gobierno	Fuente de recursos	Criterio de distribución	Asignación sectorial
Regalías de hidrocarburos	Departamentos	11 por ciento del valor de la producción de petróleo y gas, un por ciento para los departamentos de Beni (dos tercios) y Pando (un tercio).	Recibido solamente por los departamentos que tienen recursos naturales	Abierta
Impuestos directos a los hidrocarburos (IDH)	Departamentos, municipalidades y universidades	Departamentos 58 por ciento del IDH total. Departamentos 33 por ciento, municipalidades 20 por ciento y universidades 5 por ciento.	12,5 por ciento del IDH recibido por los departamentos "productores" de hidrocarburos; 31,25 por ciento del IDH total recibido por los departamentos "no productores" de hidrocarburos; compensación otorgada por el TGN a los departamentos "productores" de hidrocarburos que puedan tener menores ingresos que un departamento "no productor" de hidrocarburos.	Departamentos: Desarrollo económico social, seguridad colectiva. Municipalidades: educación, salud, desarrollo económico local, promoción de empleo y seguridad colectiva. Universidades: Infraestructura y equipamiento académico, programas de mejora de calidad y logro académico, investigación científica, programas tecnológicos y de interacción social para grupos de la población vulnerables y extremadamente pobres.

Fuente: FMI, Bolivia: Selected Issues (2006); Public Expenditure Review, Banco Mundial (2006).

<sup>a</sup> Las universidades también reciben subsidios desde el Gobierno Nacional, lo que en algunos años sobrepasa los recursos de la co-participación.

<sup>b</sup> De los montos a ser transferidos a las municipalidades, se descuentan todas las transferencias no reembolsables recibidas directamente de la Cooperación Internacional, prefecturas, otras entidades públicas distintas del Tesoro Nacional.

Durante 2006, la masa co-participable ascendió a 11.211 millones de Bs. (12,6% del PIB) y se transfirieron a los gobiernos municipales 3.932,86 millones de Bs. (4,4% del PIB). En tanto que para los gobiernos departamentales se entregaron recursos por 5.635,73 millones de Bs. (6,3% del PIB). Las transferencias totales a los gobiernos subnacionales fueron de 9.569 millones de Bs., equivalentes al 10,7% del PIB. Para mayor detalle, véase el Anexo 23.

Las transferencias a los departamentos provienen exclusivamente de recursos de la explotación hidrocarburífera, como son: regalías (2,3% del PIB), Fondo Compensatorio Departamental (0,14% del PIB), IEDH (0,34% del PIB), IDH (2,67%) y el Fondo de Compensación del IDH (0,87% del PIB).

**CUADRO II.11**  
**TRANSFERENCIAS A DEPARTAMENTOS**  
(En porcentajes del PIB)

	Tipo de Recursos	Transferencias		
		Recibidas	Realizadas	Neto
Departamentos	Impuestos Propios	-	-	-
	Impuestos Coparticipables	-	-	-
	Diálogo Nacional 2000	-	-	-
	Regalías Hidrocarburíferas	2,29	-	2,29
	Fondo Compensatorio Departamental	0,14	-	0,14
	IEDH	0,34	-	0,34
	IDH	2,67	1,15	1,52
	Fondo Nivelación IDH	0,87	0,38	0,50
	Desarrollo Pueblos Indígenas	-	-	-
	Fondo Compensatorio LP, SC, CO	-	-	-
	Total IDH y Fondos IDH	3,54	1,52	2,01
	Total Hidrocarburos	6,30	1,52	4,78
	Total No Hidrocarburos	-	-	-
	Total Departamentos	6,30	1,52	4,78

Fuente: Elaboración propia con datos de Zapata (2007) y datos de Ministerio de Hacienda (2007).

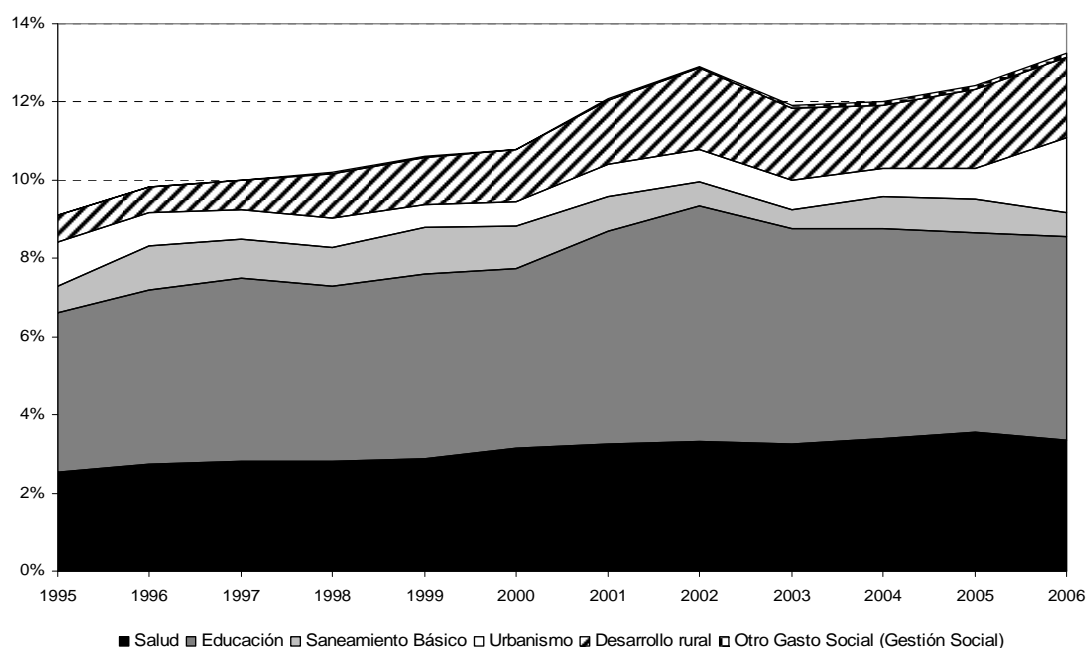
La principal fuente de financiamiento de las transferencias a las prefecturas proviene de los recursos del IDH (69,1%), seguidos por las regalías hidrocarburíferas (25,5%), el IEDH (3,8%) y el Fondo Compensatorio Departamental (1,5%).

Las transferencias a las alcaldías se financian en un 57,1% con los recursos de la coparticipación tributaria (2,5% del PIB), en un 34,4% con los provenientes del IDH (1,51% del PIB) y en un 0,9% mediante los recursos del Diálogo 2000 (0,37% del PIB).



Por gasto pro-pobre se entiende aquel relacionado con i) el gasto corriente en salud, educación, gestión social; y ii) el gasto de capital en salud, educación, saneamiento básico, urbanismo y desarrollo rural.

**GRÁFICO II.19**  
**EVOLUCIÓN DEL GASTO PRO-POBRE, 1995-2006**  
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda (2007).

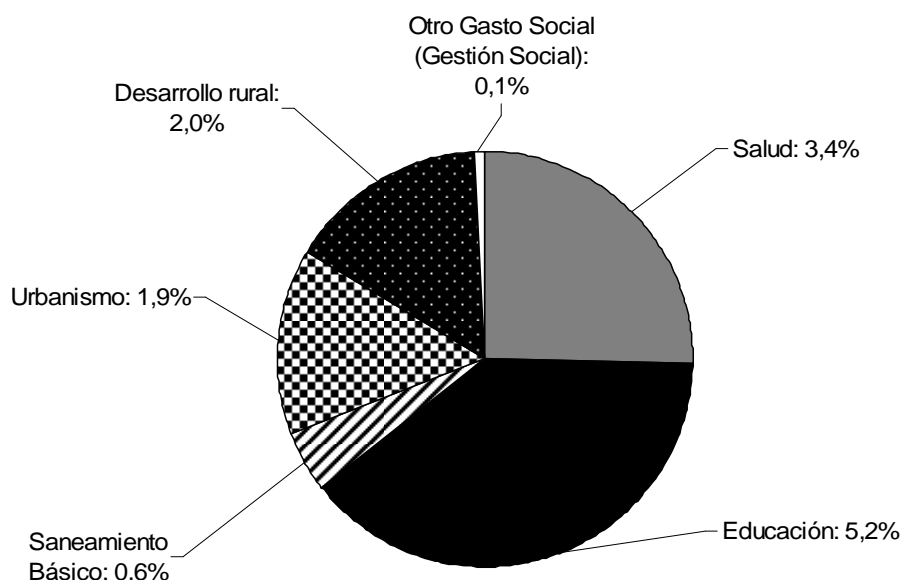
Nota: datos del año 2003 al 2006 son preliminares.

En los últimos 10 años el gasto pro-pobre ha presentado una tendencia creciente pasando de un 9,12% del PIB en 2002 a cerca del 13,3% del PIB en 2006, producto de la Estrategia Boliviana de Lucha contra la Pobreza (EBRP). Del total del gasto pro-pobre en 2006, 39,3% se destinó a educación, 25,3% a salud, 15,4% a desarrollo rural, 4,6% a saneamiento básico y 0,9% a gestión social. Los sectores que presentan mayor crecimiento son educación, salud e inversiones en desarrollo rural; en tanto que el sector con menor crecimiento ha sido el de saneamiento básico.

En los últimos años, el sector de desarrollo rural ha presentado un crecimiento significativo debido al impulso a la estrategia de fomento de la productividad como elemento importante para la reducción de la pobreza (EBRP)<sup>65</sup>.

<sup>65</sup> Especialmente vinculado con inversiones en caminos vecinales.

**GRÁFICO II.20**  
**COMPOSICIÓN DEL GASTO PRO-POBRE, 1995-2006**  
*(En porcentajes del PIB)*



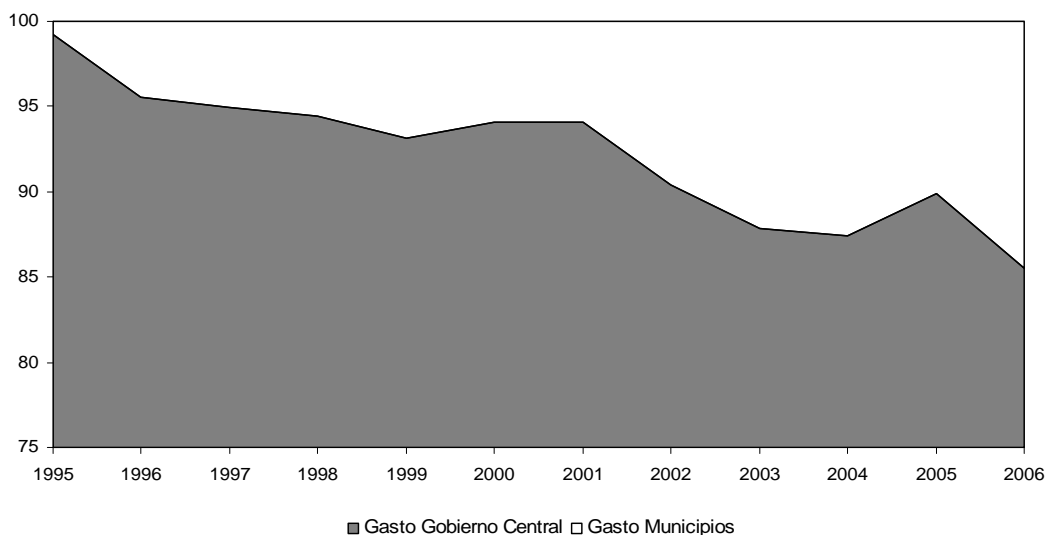
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda (2007).  
 Nota: datos del año 2003 al 2006 son preliminares.

Con respecto a la composición del gasto pro-pobre en el período 2002-2006, se puede observar que, en promedio, el 58,5% se destinó a gasto corriente y el 41,5% fue al gasto de capital. Tanto el gasto corriente como el de capital crecen rápidamente hasta el año 2002 debido a los recursos provenientes de las iniciativas HIPC en los sectores de educación y salud, y a los recursos de la cooperación internacional. Posteriormente, el gasto de capital disminuye hasta el año 2004 y vuelve a incrementarse considerablemente durante 2005 y 2006, este último incremento se relaciona con el incremento de recursos hidrocarburíferos y con las recientes condonaciones de deuda.

Es importante destacar que mientras el gasto de capital pro-pobre depende de la duración de los proyectos y del flujo de recursos provenientes de la cooperación multilateral y bilateral, el gasto corriente se mantiene casi constante. Esto refleja el alto grado de inflexibilidad del componente salarial del gasto corriente pro-pobre.

Finalmente, tras el fomento del proceso de descentralización social la composición del gasto social básico entre los diferentes niveles de gobierno ha cambiado sustancialmente. En 1994, la Ley de Participación Popular (LPP) trasladó a los gobiernos municipales la responsabilidad de la ejecución de la obra de infraestructura de salud, educación y saneamiento básico. Es así que para 1995, el 99,2% del gasto total pro-pobre era ejecutado por el GC y apenas el 0,8% por los gobiernos municipales. En 2006, el 85,5% de este gasto era realizado por el GC y el 14,5% por los gobiernos municipales.

**GRÁFICO II.21**  
**COMPOSICIÓN DEL GASTO PRO-POBRE POR NIVELES DE GOBIERNO, 1995-2006**  
*(En porcentajes)*

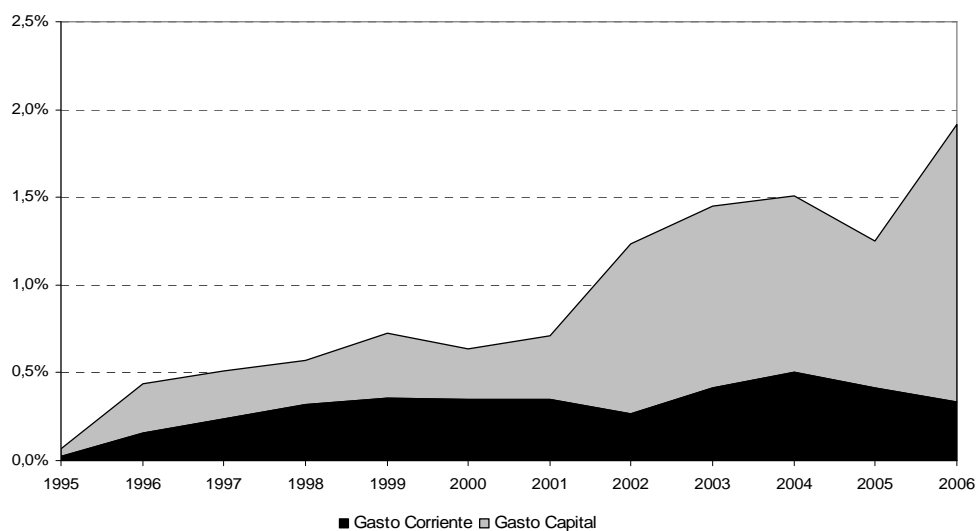


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda (2007).

Nota: datos del año 2003 al 2006 son preliminares.

En la composición del gasto municipal pro-pobre se ha priorizado el gasto de inversión en infraestructura; sin embargo, se requiere también financiar la operación y mantención de las obras realizadas, lo que implicará un aumento del gasto corriente.

**GRÁFICO II.22**  
**GASTO PRO-POBRE EN GOBIERNOS MUNICIPALES, 1995-2006**  
*(En porcentajes del PIB)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda (2007).

Nota: datos del año 2003 al 2006 son preliminares.

## 7. Restricciones políticas

Los gastos en defensa y seguridad, así como los presupuestos de los poderes Legislativo y Judicial, son difíciles de modificar por tratarse de sectores considerados estratégicos o políticamente sensibles.

Para el análisis del gasto inflexible en “Restricciones políticas”, se utilizó información del presupuesto devengado del GC para el período 2000 – 2006 de las siguientes instituciones:

Gasto en defensa y seguridad:

Consejo Supremo de Defensa Nacional.

Ministerio de Defensa Nacional.

Ministerio de Gobierno (Policía).

Poder Judicial

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Ministerio Público de la Nación.

Poder Judicial.

Poder Legislativo

Si bien en la Constitución Política no se establecen destinaciones específicas para cada una de estas instituciones, en los diferentes cuerpos legales que las regulan se estipula que sus presupuestos se alimentan de partidas del Tesoro General de la Nación (TGN). A continuación se presentan las principales normas referentes al financiamiento de estas instituciones:

**CUADRO II.13**  
**BASE LEGAL DE ASIGNACIONES PARA RESTRICCIONES POLÍTICAS**

<b>Norma legal</b>	<b>Artículo</b>	<b>Descripción</b>
Constitución Política	Artículo 116, literal VIII	Al poder Judicial...en el Presupuesto General de la Nación se asignará una partida anual, centralizada en el Tesoro Judicial, que depende del Consejo de la Judicatura
Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas N°1405 de 30/12/92	Artículo 134	...el origen de dichos recursos, los provenientes: del Tesoro General de la Nación De los ingresos generados por las Fuerzas Armadas, sean corrientes o de capital Otros recursos
Ley Orgánica de la Policía Nacional, 8 de abril de 1985	Artículo 112	Para el cumplimiento de sus fines, la Policía Nacional cuenta con los siguientes recursos financieros: a) Asignación presupuestaria del Tesoro General de la Nación b) Ingresos propios; c) Ingresos destinados; d) Donaciones.

Fuente: Elaboración propia con base a las respectivas leyes vigentes

Dado que en la norma no se establecen porcentajes específicos destinados a estas instituciones, se analizará el gasto efectivo. En estos sectores el gasto efectivo presenta una tendencia decreciente; en términos del PIB, pasa de 4,33% en 2000 a 3,35% en 2006.



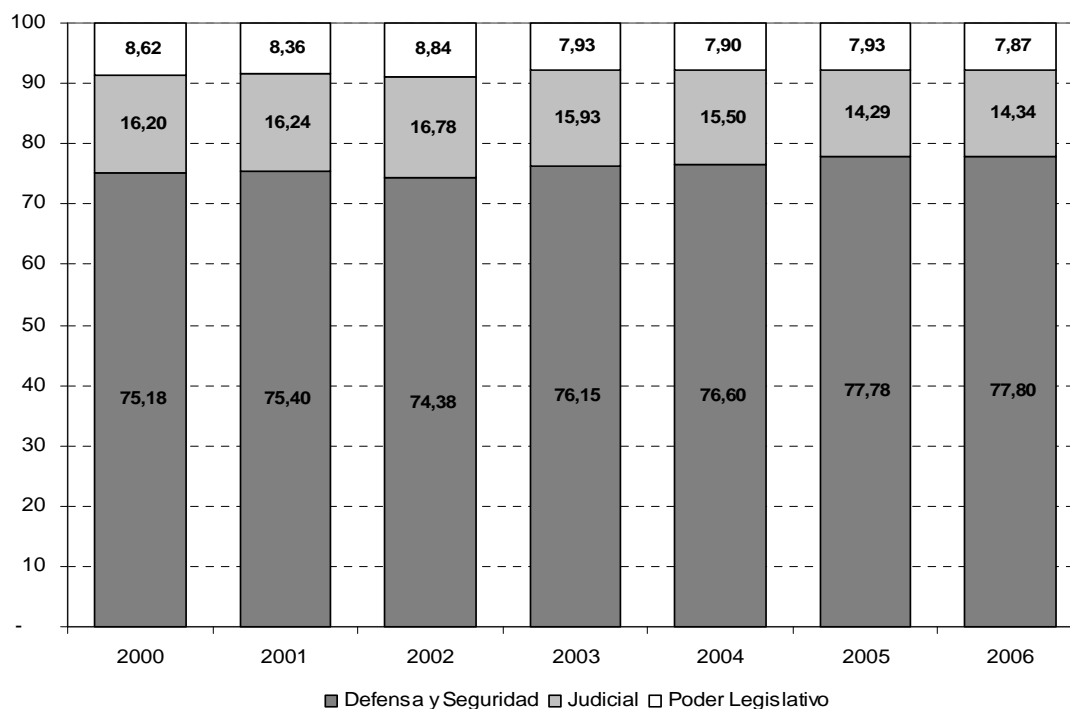
**CUADRO II.14**  
**GASTO EN RESTRICCIONES POLÍTICAS, 2000-2008**  
*(En porcentajes del PIB)*

Instituciones	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Defensa y Seguridad</b>	3,26	3,47	3,30	3,36	3,04	2,96	2,61
Consejo Supremo de Defensa Nacional	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ministerio de Defensa Nacional	1,80	1,98	1,84	1,90	1,71	1,57	1,40
Ministerio de Gobierno	1,46	1,49	1,45	1,45	1,33	1,40	1,21
<b>Judicial</b>	0,70	0,75	0,74	0,70	0,62	0,54	0,48
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	0,05	0,06	0,03	0,00	-	-	-
Ministerio Público de la Nación	0,07	0,10	0,12	0,12	0,13	0,11	0,10
Poder Judicial	0,59	0,59	0,59	0,58	0,48	0,44	0,38
<b>Poder Legislativo</b>	0,37	0,38	0,39	0,35	0,31	0,30	0,26
<b>Total restricciones políticas</b>	<b>4,33</b>	<b>4,60</b>	<b>4,43</b>	<b>4,41</b>	<b>3,97</b>	<b>3,81</b>	<b>3,35</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proveniente del Ministerio de Hacienda.

En cuanto a la composición sectorial del gasto, esta se mantiene constante en el período de análisis. Al 2006, el sector de Defensa y Seguridad es el que presenta mayor concentración del gasto con cerca del 77,8%, seguido del Judicial con un 14,34% y el Poder Legislativo con un 7,9%.

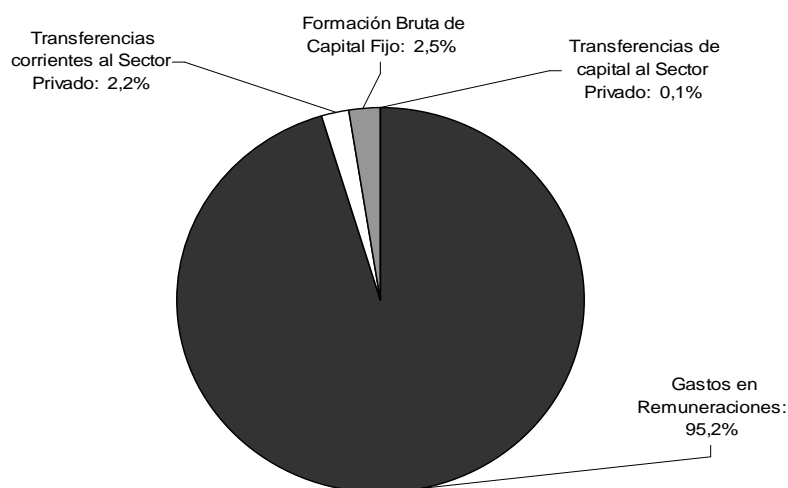
**GRÁFICO II.23**  
**COMPOSICIÓN DEL GASTO SECTORIAL EN RESTRICCIONES POLÍTICAS, 2000-2006**  
*(En porcentajes del PIB)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información obtenida del Ministerio de Hacienda.

En 2006, los gastos en remuneraciones representaron el 95,2% del gasto total, seguido por la Formación Bruta de Capital Fijo con un 2,5% y las transferencias al sector privado y público con el 2,3%.

**GRÁFICO II.24**  
**COMPOSICIÓN POR TIPO DE GASTO EN RESTRICCIONES POLÍTICAS, 2000-2006**  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información obtenida del Ministerio de Hacienda.

## 8. Otras restricciones

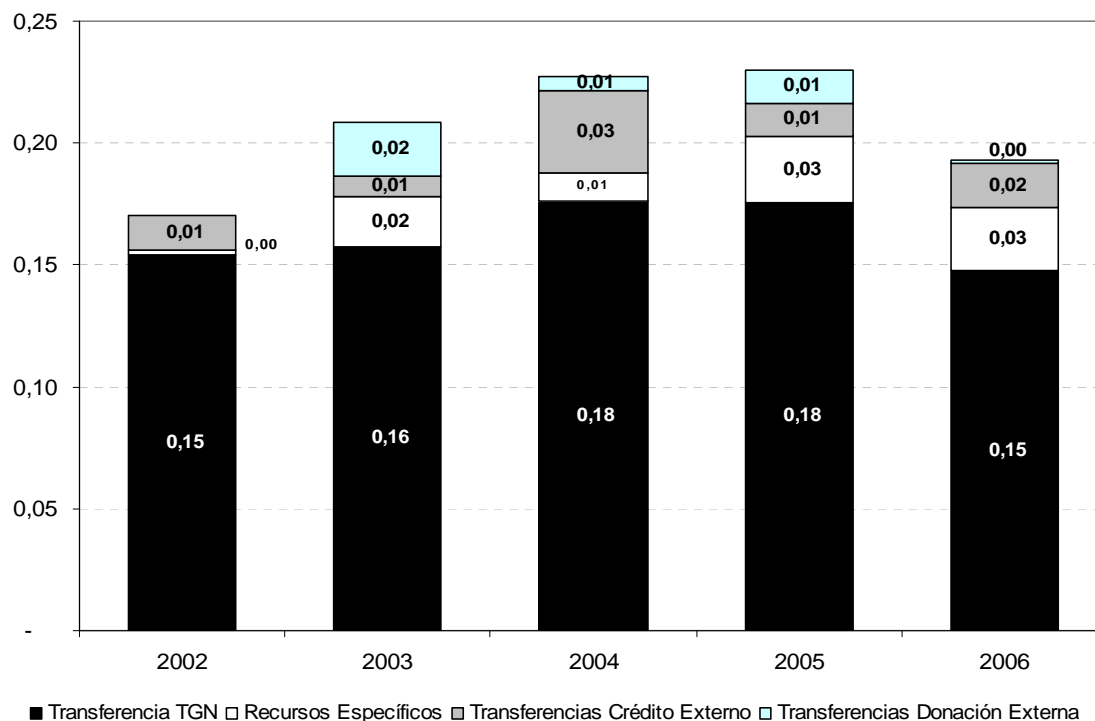
### i) *Incentivos a administraciones tributarias y gasto tributario*

En Bolivia existen otros tipos de gastos que se constituyen en rigideces en el gasto, como son los incentivos que recibe la administración tributaria, a los que se les asigna un determinado porcentaje de la recaudación y los gastos tributarios.

En el Art. 133 del Código Tributario boliviano se establece que: “las actividades de la Superintendencia Tributaria se financiarán con: 1) hasta 1% del total de las recaudaciones tributarias de dominio nacional percibidas en efectivo, que se debitará automáticamente; y, 2) otros ingresos que pudiera gestionar de fuentes nacionales o internacionales.

Los ingresos percibidos por este concepto en 2006 fueron de 172 millones de Bs., equivalentes al 0,2% del PIB. El 76,5% se financió con transferencias en efectivo del TGN; el 13,4% con recursos específicos, multas y otros; el 9,5% con transferencias de créditos externos provenientes del Departamento del Sector Privado del BID y de la Corporación Andina de Fomento (CAF); y un 0,6% con donaciones extranjeras.

**GRÁFICO II.25**  
**RECURSOS DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA POR TIPO, 2002-2006**  
*(En porcentajes del PIB)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información obtenida del Servicio de Impuestos Nacionales (SIN).  
 TGN: Tesoro General de la Nación.

Otro tipo de inflexibilidades son los gastos tributarios, entendidos como las recaudaciones que deja de percibir el fisco producto de la aplicación de exenciones, deducciones, devoluciones o tasas diferenciadas que se han establecido para cumplir con diferentes objetivos, como atraer inversión, fomento del desarrollo económico, y otros.

El sistema tributario boliviano se compone de impuestos que tienen bases tributarias amplias, con pocas exenciones y deducciones, lo que facilita la administración tributaria. Además, está compuesto por pocos tributos y prácticamente se basa en impuestos que gravan el consumo. El Servicio de Impuestos Nacionales (SIN) estima que la evasión ha tendido a disminuir, pasando de un 43% en el año 2000 a un 29% en 2004.

## ii) *Subsidios*

Subsidios al diesel, gas y combustibles

El Ministerio de Hacienda de Bolivia estima que al mes de octubre de 2007 la subvención al diesel, a la gasolina y al GLP alcanzó los 180 millones de dólares (1,6% del PIB)<sup>66</sup>. El subsidio se debe al diferencial entre el precio interno de venta de los hidrocarburos y su precio internacional de importación.

<sup>66</sup> Ministerio de Hacienda, *Economía al Día*, N° 701, 23 de octubre de 2007.

### Bono Juancito Pinto

Fue creado por el Decreto Supremo 28.899 del 26 de octubre de 2006 y su objetivo es disminuir la deserción escolar. Mediante este bono se le otorga 100 Bs. a la familia de cada escolar que curse hasta el sexto grado de primaria, en el momento de su inscripción, y otros 100 Bs. al finalizar el año escolar. En 2006, el beneficio fue entregado a 1.086.821 niños y se financió con recursos de YPFB como resultado de la aplicación del Decreto Supremo de Nacionalización de los Hidrocarburos del 1 de mayo de 2006. Aproximadamente, se entregaron 31 millones de dólares por concepto de este bono (0,3% del PIB).

### Renta Dignidad<sup>67</sup>

A partir del 1 de enero de 2008, la Renta Dignidad reemplazará al BONOSOL. Esta renta es un beneficio anual creado por el Gobierno de Bolivia para todos los bolivianos, sin excepción, que se pagará cuando estos cumplan 60 años de edad, beneficiando a 676.009 adultos mayores. La medida entró en vigencia el 1 de enero de 2008.

Recibirán este beneficio todos los bolivianos residentes en el país, pero aquellos que perciban una renta en el sistema de seguridad social de largo plazo (jubilación) recibirán el equivalente al 50% del monto establecido para la renta. La Renta Dignidad será de 2.400 Bs. al año y en el caso de los beneficiarios de una renta de jubilación, la renta anual será de 1.200 Bs.

Dicha renta se financiará con el aporte solidario del 30 % del IDH de prefecturas, municipios, universidades y del Tesoro General de la Nación; y con los dividendos de las empresas públicas capitalizadas en el paquete accionario que corresponde a los bolivianos.

El pago de este beneficio requerirá alrededor de 190 millones de dólares anuales. Este beneficio se financiará con los recursos provenientes del IDH –alrededor de 165 millones de dólares– y mediante la rentabilidad de las empresas capitalizadas –alrededor de 25 millones de dólares– en el Fondo de Capitalización Colectiva (FCC).

## E. Conclusiones y recomendaciones

A pesar de la notable mejoría de las finanzas públicas bolivianas, que en 2006 registraron un superávit global del Sector Público No Financiero (SPNF) de 4,6% del PIB, estas son aún vulnerables a impactos (*shocks*) exógenos vinculados con la evolución de los precios y la demanda del gas natural y de otros productos hidrocarbúricos, y a factores internos como las inflexibilidades presupuestarias y las crecientes presiones de gasto fiscal.

La dependencia de los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables genera el riesgo de que el gasto público, el endeudamiento o ambos se incrementen a niveles que ponen en peligro la estabilidad fiscal. Para evitarlo sería necesario que en Bolivia se establezcan políticas anticíclicas, como por ejemplo la creación de un Fondo de Estabilización que permita estabilizar los ingresos públicos ante variaciones de precios o demanda de los hidrocarburos, y ante variaciones en el ciclo.

El régimen tributario boliviano es aún complejo tanto por la cantidad de tributos existentes como por la estructura de estos y la manera en que se coparticipan o se reparten. Considerando todas las fuentes de ingreso en 2006, el TGN habría recibido el 56% del total de las recaudaciones. Los gobiernos subnacionales y otras instituciones públicas (universidades, FFAA y diversos fondos) recibieron el 44% de los ingresos.

---

<sup>67</sup> Ibid.

La preasignación en los ingresos incrementa las presiones sobre el TGN para financiar los gastos prioritarios. Por otra parte, las transferencias se realizan sobre la base de criterios vinculados con población y no incentivan la mejora en los servicios ni el esfuerzo fiscal.

Además de las preasignaciones en los ingresos existen gastos fijos e inflexibles como son los sueldos, transferencias a gobiernos subnacionales, transferencias a otras instituciones del SPNF y a universidades, proyectos de inversión pública en infraestructura y servicio de la deuda pública.

Para el año 2006, los componentes inflexibles con respecto al presupuesto (gasto total + amortizaciones) representan el 80,7% (25% del PIB). En los últimos años, este porcentaje ha tendido a disminuir como resultado de las diferentes iniciativas de condonación de la deuda pública, que en 2006 devino en un recorte del 40% de la deuda externa del sector público.

Si bien la tipología de clasificación que cuantifica el valor inflexible en los ingresos, gastos o ambos puede ser de utilidad, también se debe reconocer la existencia de una importante ambigüedad de esa clasificación, lo que redundará en que se encuentre una gran cantidad de situaciones híbridas en donde la rigidez del gasto se manifiesta mediante la preasignación de impuestos.

Por este motivo se analizaron las preasignaciones desde las causas de cada tipo de preasignación, como se resume a continuación:

**CUADRO II.15**  
**CUANTIFICACIÓN DE LAS RIGIDECES FISCALES**  
*(En porcentajes del PIB)*

Rasgo dominante	Porcentaje del PIB 2006	Rigidez por	
		Recurso	Gasto
Seguridad social <sup>a</sup>	3,7	X	X
Infraestructura <sup>b</sup>	1,3		X
Recursos extraordinarios <sup>c</sup>	2,0		X
Ciclo económico <sup>d</sup>	7,9		X
Relaciones fiscales intergubernamentales	10,7	X	X
Gasto pro-pobre	13,3	X	X
Restricciones políticas <sup>e</sup>	3,35		X
Subsidios <sup>f</sup>	1,9		X
1% Administración tributaria	0,2	X	

Fuente: Elaboración propia con base en datos de UPF y Ministerio de Hacienda utilizados en párrafos anteriores.

<sup>a</sup> Incluye el BONOSOL.

<sup>b</sup> No incluye la inversión de los gobiernos subnacionales, que se contabilizarán en relaciones fiscales intergubernamentales.

<sup>c</sup> Incluye el 2% del PIB por cooperación internacional, y un 0,6% del PIB por recursos HIPCII.

<sup>d</sup> Corresponde al servicio de la deuda pública.

<sup>e</sup> Corresponde al gasto en defensa, policía, Congreso y función judicial.

<sup>f</sup> Incluye subsidio a los hidrocarburos y Bono Juancito Pinto. No incluye la Renta Dignidad.

Al totalizar los diferentes tipos de inflexibilidades se llega a estimar que la rigidez fiscal en Bolivia es de aproximadamente el 45,35% del PIB. El gasto pro-pobre es la principal inflexibilidad que afronta Bolivia (29,3% con respecto al total), seguido por el gasto por relaciones fiscales intergubernamentales (23,6%), el servicio de la deuda pública (17,4%) y el gasto en pensiones (8,2%).

Desde un punto de vista de economía política, los principales beneficiarios de las inflexibilidades fiscales son la población de más bajos recursos económicos del país –que se beneficia directamente del gasto pro-pobre y de los subsidios–, los gobiernos subnacionales inmersos en el proceso de descentralización, los acreedores de la deuda pública y los jubilados, entre otros.

Bajo ciertas consideraciones, es posible que algunas de las inflexibilidades fiscales sean deseables, ya sea por su grupo beneficiario o porque existen gastos que no pueden estar sujetos a las

fluctuaciones de corto plazo de la caja fiscal y requieren un compromiso permanente del Estado. No obstante, en la mayoría de los casos existen instituciones beneficiarias de inflexibilidades que no son prioritarias y su incorporación en el presupuesto obedece a procesos de clientelismo o relaciones de poder político. En este caso, es necesaria su eliminación para poder atender a los sectores más pobres de la sociedad. Si bien la eliminación de las inflexibilidades en el corto plazo es complicada, se puede iniciar el proceso a través de compensaciones presupuestarias que permitan al menos un manejo integral de las finanzas públicas bajo un concepto de cuenta corriente única.

El gasto social, la seguridad social y determinados subsidios son bienes públicos meritorios que benefician a la población de más bajos recursos económicos y deberían al menos mantenerse, incrementarse o ambos casos sobre la base de la calidad del gasto.

En lo que respecta al actual esquema de transferencias a los gobiernos subnacionales, si bien el sistema de coparticipación y reparto de los ingresos del GC inicialmente fue para financiar las competencias transferidas a los gobiernos subnacionales, las últimas preasignaciones de ingresos no han estado vinculadas con la asunción de nuevas competencias por parte de las municipalidades ni de las prefecturas. El proceso de descentralización condujo a una desarticulación de las responsabilidades; de modo que las decisiones sobre la inversión y sobre los gastos corrientes (sueldos) se toman en distintos niveles de gobierno. El proceso de descentralización debería modificarse para que, por una parte, las transferencias de recursos vayan acompañadas de responsabilidades de gasto, y por otra, para que las decisiones que se tomen tanto sobre gasto corriente como de inversión correspondan a un solo nivel de gobierno.

Con relación al servicio de la deuda pública, si bien Bolivia ha sido beneficiada por diferentes iniciativas de condonación de la deuda externa que han disminuido el *stock* y por ende el servicio de la deuda, es necesario que los recursos que son liberados en el presupuesto se utilicen en los proyectos prioritarios para el país.

Cabe destacar que la situación fiscal boliviana es altamente dependiente de los ingresos provenientes de la explotación de recursos no renovables. Al año 2006, los ingresos relacionados con el sector hidrocarburífero representaron el 45,4% de los ingresos totales del SPNF (18,2% del PIB). Sin embargo, el Estado boliviano no cuenta hasta el momento con un fondo que le permita estabilizar sus ingresos frente a variaciones de los precios internacionales de los hidrocarburos, y ahorrar en los períodos de auge para asignarlos en la recesión. De esta forma se evitarían fluctuaciones en los ingresos fiscales, con sus consecuentes efectos en el gasto público y el crecimiento. En la actualidad, las autoridades económicas bolivianas analizan la creación de un Fondo de Estabilización, que permitirá ahorrar parte de los ingresos provenientes de los hidrocarburos con el fin de implementar políticas anticíclicas.

Por otra parte, la fuerte presencia de la cooperación internacional –tanto reembolsable como no re-embolsable– en el financiamiento de la inversión pública se torna en una fuente de inflexibilidades, ya que los proyectos deben ser destinados a fines predefinidos e implican complejos procesos de negociación y articulación con la cooperación. Asimismo, se debe tomar conciencia de que este tipo de recursos tienden a disminuir a medida que se terminan los proyectos en el mediano plazo, y que es necesario financiar de manera permanente su gasto de operación y mantenimiento.

Por lo tanto, es importante racionalizar las rigideces fiscales para mejorar la eficiencia en la asignación y ejecución presupuestaria, así como la transparencia y el control social sobre el uso de los fondos públicos. En este sentido, se sugiere aplicar a cabalidad el principio de unidad de caja del presupuesto por medio de una administración unificada del Tesoro General de la Nación, y establecer reglas de ahorro para atenuar el ciclo y la dependencia de los hidrocarburos.

Además, como hemos analizado en el estudio, hay que considerar que las rigideces son el resultado de una compleja relación de variables de economía política, donde existe una serie de beneficiarios que buscan satisfacer sus necesidades sin importarles qué sucede con el bienestar de la sociedad en su conjunto. Para cambiar esta situación es necesario fortalecer a las instituciones presupuestales a fin de aumentar su credibilidad; se requiere también un fuerte liderazgo político del

más alto nivel a objeto de realizar los cambios legales que racionalicen esas instituciones y disminuyan los incentivos y las oportunidades para que las rigideces vuelvan a surgir. Además, es necesario transparentar a los beneficiarios y los montos que reciben con el fin de generar una masa crítica en la sociedad civil que pueda presionar tanto al Ejecutivo como al Legislativo para incluirlos en el proceso de racionalización de las instituciones.

Finalmente, es preciso mejorar la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y mejorar la capacidad para administrar eficazmente el gasto público.

## Bibliografía

- Artana Daniel, Bour Juan Luis, Catena Marcelo, Navajas Fernando, (2007) Tópicos Macro-Fiscales y Perspectivas de Sostenibilidad Fiscal en Bolivia, mayo.
- Banco Central de Bolivia (2006), Evolución de la Economía Boliviana: Parte III.
- Banco Mundial (2006), Cómo se gasta el dinero público (Public Expenditure Review), junio.
- \_\_\_\_\_ (2006), Bolivia Análisis de la Situación Institucional y de Gobernabilidad Hacia una Descentralización Inclusiva, 30 de mayo.
- Brakarz, José (2003), La convergencia de los fondos de crédito municipal y de inversión social: el caso de Bolivia, BID, junio.
- Centro de Estudios Latinoamericanos CEMLA (2007), Alivio de la deuda Externa.
- Constitución Política del Estado. La Paz, Bolivia, 13 de Abril de 2004.
- Decreto Supremo N° 26370 - Implementación de la Política Nacional de Compensación. La Paz, Bolivia, 24 de Octubre de 2001.
- \_\_\_\_\_ N° 23813 - Reglamento a la Ley N° 1551 (Participación Popular). La paz, Bolivia, 30 de Junio de 1994.
- \_\_\_\_\_ N° 25737 - Plan de Readequación Financiera (P.R.F.) Para Las Entidades Del Sector Público. La Paz, Bolivia, 14 de Abril de 2000.
- \_\_\_\_\_ N° 28421 del 21 de Octubre del 2005.
- \_\_\_\_\_ N° 28223 - Reglamento de la Aplicación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos. La Paz, Bolivia, 27 de Junio de 2005
- \_\_\_\_\_ N° 28421 - Modifica el Artículo 8 del D.S. 28223 Referido a la Distribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) y Asignación de Competencias. La Paz, Bolivia, 21 de Octubre de 2005
- \_\_\_\_\_ N° 28701. La Paz, Bolivia, 1 de Mayo de 2006.
- \_\_\_\_\_ N° 28899. La Paz, Bolivia, 26 de Octubre de 2006.
- Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente. La Paz, Bolivia. 6 de Marzo de 2006.
- Ley N° 843 de Reforma Tributaria y Reglamentos Complementarios – Texto ordenado a Diciembre de 2004 y actualizado a Diciembre de 2005. La Paz, Bolivia, 31 de Diciembre de 2005.
- \_\_\_\_\_ N° 1178 - Ley de Administración y Control Gubernamentales (SAFCO). La Paz, Bolivia, 20 de Julio de 1990.
- \_\_\_\_\_ N° 1551 - Ley de Participación Popular. La Paz, Bolivia, 20 de Abril de 1994.
- \_\_\_\_\_ N° 1606. La Paz, Bolivia, 22 de Diciembre de 1994.
- \_\_\_\_\_ N° 1654 - Ley de Descentralización Administrativa. La Paz, Bolivia, 28 de Julio de 1995.
- \_\_\_\_\_ N° 1689 - Ley de Hidrocarburos. La Paz, Bolivia, 30 de Abril de 1996.
- \_\_\_\_\_ N° 1702 Modificaciones y Ampliaciones a la Ley 1551, de Participación Popular. La Paz, Bolivia, 17 de Julio de 1996.
- \_\_\_\_\_ N° 2028 - Ley de Municipalidades. La Paz, Bolivia, 29 de Octubre de 1999.
- \_\_\_\_\_ N° 2042 – Ley de Administración Presupuestaria. La Paz, Bolivia, 21 de Diciembre de 1999.
- \_\_\_\_\_ N° 2150 - Ley de Unidades Político Administrativas. La Paz, Bolivia, 20 de Noviembre de 2000.
- \_\_\_\_\_ N° 2235 - Ley del Diálogo Nacional 2000. La Paz, Bolivia, 31 de Julio de 2001.
- \_\_\_\_\_ N° 2296 – Ley de Gasto Municipal. La Paz, Bolivia, 20 de Diciembre de 2001.
- \_\_\_\_\_ N° 2426. La Paz, Bolivia, 28 de Noviembre de 2002.

- \_\_\_\_\_ N° 3015. La Paz, Bolivia, 8 de Abril de 2005.
- \_\_\_\_\_ N° 3058 – Ley de Hidrocarburos. La Paz, Bolivia, 17 de Mayo de 2005.
- \_\_\_\_\_ N° 3091. La Paz, Bolivia, 6 de Julio de 2005.
- \_\_\_\_\_ N° 3322. La Paz, Bolivia, 16 de Enero de 1996.
- Ministerio de Hacienda de Bolivia, Coparticipación tributaria y Diálogo 2000: 1994 – 2004, 2005, Bolivia.
- \_\_\_\_\_ Economía al día No. 686, 8 de octubre 2007.
- \_\_\_\_\_ Economía al Día No. 701, 23 de octubre del 2007
- \_\_\_\_\_ UPF (2007), Dossier Estadístico 1990 – 2006, Vol. IX, 2007, Bolivia.
- \_\_\_\_\_, Economía al día No. 686, 8 de octubre 2007.
- Molina Diaz, G. (2007) “El sistema presupuestario boliviano 1960 – 2003 y propuesta de presupuesto plurianual.” en Observatorio de la Economía Latinoamericana, N° 83, agosto 2007.
- \_\_\_\_\_ (2008) “Objetivos del milenio y el gasto público: algunas consideraciones sobre Bolivia”, presentado en el XXXV Seminario Internacional Orçamento público, 5-9 mayo 2008, Brasilia DF, Brasil, pág. 21.
- Rocabado Mejía Carlos, La asignación tributaria en Bolivia, Instituto de Investigaciones Económicas, Documento de Trabajo No. 07/06, pág. 12-13, Octubre 2006
- Salvador Valdés-Prieto, Pension Reform and the Development of Pension Systems: An Evaluation of World Bank Assistance, Banco Mundial, 2007.
- Navarro Oscar, Experiencia reciente en el manejo de Deuda Externa Caso boliviano, octubre 2005, Lima.
- Nina Osvaldo, El Impacto Distributivo de la Política Fiscal en Bolivia, Serie de Documentos de Trabajo sobre Desarrollo No. 16/2006, dic. 2006.
- Zapata Juan Antonio (2007), Descentralización en Bolivia, Banco Interamericano de Desarrollo, mayo.
- [www.udape.gov.bo](http://www.udape.gov.bo)
- [www.hacienda.gov.bo](http://www.hacienda.gov.bo)



## **Anexos**

**ANEXO 1**  
**OPERACIONES CONSOLIDADAS DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (SPNF), 1990-2006**  
*(En millones de bolivianos)*

CUENTAS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>INGRESOS TOTALES</b>	<b>4.752,7</b>	<b>6.197,0</b>	<b>7.297,7</b>	<b>7.620,5</b>	<b>9.248,7</b>	<b>10.444,8</b>	<b>11.428,7</b>	<b>12.288,3</b>	<b>14.653,9</b>
INGRESOS CORRIENTES	4.468,9	5.871,4	6.706,9	7.242,7	8.567,5	9.912,2	10.531,4	11.693,3	13.996,5
INGRESOS TRIBUTARIOS	1.073,0	1.365,3	1.951,1	2.278,8	2.865,9	3.608,2	4.334,1	5.361,3	6.622,7
RENTA INTERNA	867,6	1.157,5	1.687,8	1.986,8	2.495,1	3.179,9	3.852,9	4.718,6	5.859,3
Empresas Capitalizadas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otros	867,6	1.157,5	1.687,8	1.986,8	2.495,1	3.179,9	3.852,9	4.718,6	5.859,3
RENTA ADUANERA	188,8	195,8	252,1	279,9	370,8	411,9	455,8	584,4	715,4
REGALIAS MINERAS	16,5	12,0	11,1	12,0	0,0	16,3	25,3	58,3	48,0
IMPUESTOS S/ HIDROCARBUROS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	47,4	1.223,4	2.193,6
IVA e IT	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	268,4	378,3
IEHD	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	47,4	546,5	1.092,6
Regalías	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	408,4	722,6
HIDROCARBUROS	1.861,4	2.555,2	2.490,4	2.407,7	2.549,9	2.842,6	3.337,0	2.345,8	2.351,1
Merc. Interno	1.158,7	1.671,9	1.872,1	1.999,9	2.107,9	2.291,0	2.848,7	1.954,7	1.913,5
Merc. Externo	702,6	883,3	618,3	407,8	442,0	551,6	488,3	391,1	437,6
OTRAS EMPRESAS	924,4	1.180,7	1.368,4	1.459,4	1.733,4	1.705,6	916,6	731,5	509,8
Merc. Interno	532,9	734,7	876,9	969,8	1.130,1	1.078,6	391,6	249,1	153,4
Merc. Externo	391,5	446,0	491,5	489,6	603,4	627,0	525,1	482,4	356,4
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	125,0	178,7	217,6	276,2	332,3	399,4	485,5	301,4	372,3
OTROS INGRESOS CORRIENTES	485,2	591,5	679,5	820,5	1.085,8	1.356,5	1.410,8	1.730,0	1.947,0
Ventas de Empr. de Corp.	230,9	279,6	349,7	393,3	436,3	454,4	341,8	250,4	257,8
Otros Ing. de Capital	30,6	82,4	76,5	40,4	68,0	242,1	125,8	413,9	313,1
Recuperación de Préstamos	0,0	0,0	0,0	58,7	119,5	133,0	279,0	120,6	113,6
Otros Ingresos	223,7	229,5	253,2	328,1	462,0	527,0	664,1	945,1	1.262,6
INGRESOS DE CAPITAL	283,8	325,6	590,8	377,8	681,3	532,6	897,3	595,1	657,4

(continúa)

## Anexo 1 (continuación)

<b>EGRESOS TOTALES</b>	<b>5.427,2</b>	<b>7.009,2</b>	<b>8.260,4</b>	<b>9.104,5</b>	<b>10.074,1</b>	<b>11.027,7</b>	<b>12.145,3</b>	<b>12.704,6</b>	<b>15.145,8</b>
EGRESOS CORRIENTES	4.150,8	5.349,3	6.053,6	6.858,9	7.595,6	8.381,1	9.084,7	9.686,8	11.861,9
SERVICIOS PERSONALES	1.578,7	1.958,5	2.481,5	2.928,0	3.353,2	3.567,3	3.999,5	4.478,3	5.006,7
Indemnizaciones	63,0	87,4	116,2	205,2	354,4	116,4	253,9	260,2	353,0
Beneméritos	105,0	110,9	135,7	153,7	171,5	194,7	209,4	226,7	225,8
Resto de Remuneraciones	1.410,7	1.760,2	2.229,6	2.569,0	2.827,4	3.256,2	3.536,1	3.991,4	4.427,9
BIENES Y SERVICIOS	1.366,0	1.716,2	1.760,9	1.820,0	1.880,9	2.189,2	2.114,2	2.900,1	4.048,5
Contratistas	152,1	211,3	167,2	91,3	123,9	113,5	123,7	210,4	319,4
Otros	1.213,9	1.504,9	1.593,7	1.728,7	1.757,0	2.075,7	1.990,4	2.689,7	3.729,2
INTERESES DEUDA EXTERNA	462,1	568,9	536,5	559,8	614,2	774,0	655,8	606,1	570,4
INTERESES DEUDA INTERNA	99,7	145,6	158,3	130,5	54,8	87,3	179,1	55,4	93,4
Pérdidas BCB	96,1	131,3	33,5	(87,8)	(187,4)	(266,4)	(237,7)	(285,5)	(320,9)
Otros	3,6	14,3	124,8	218,3	242,2	353,7	416,8	340,9	414,3
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	393,0	418,0	483,3	565,2	871,0	996,1	1.294,1	704,8	1.158,4
Emisión de Cert. Fiscales	0,0	71,2	75,9	87,5	294,2	289,4	282,5	525,6	915,9
Rentistas	106,8	204,1	267,2	342,6	406,3	423,9	792,2	0,0	(0,0)
Ots. Transf. al S.Privado	286,2	142,7	140,2	135,1	170,6	282,7	219,4	179,2	242,6
OTROS EGRESOS CORRIENTES	345,1	435,6	677,6	826,2	796,6	831,9	890,9	947,4	956,3
Universidades	0,0	0,0	0,0	313,6	359,6	399,7	475,0	563,5	572,8
Créd.de Ajuste Estruct.(SAC)	0,0	0,0	0,0	109,1	16,0	9,2	24,2	12,3	18,4
Concesión de Préstamos	0,0	0,0	0,0	72,1	131,0	115,2	209,6	20,0	23,1
DIFEM	0,0	0,0	0,0	102,8	55,8	33,0	3,5	17,8	2,7
Otros	345,1	435,6	677,6	228,7	234,2	274,8	178,6	333,7	339,3
GASTOS NO IDENTIFICADOS	(93,9)	106,4	(44,5)	29,3	24,9	(64,7)	(48,8)	(5,1)	28,1
EGRESOS DE CAPITAL	1.276,5	1.659,9	2.206,9	2.245,6	2.478,5	2.646,5	3.060,5	3.017,7	3.284,0
SUP (DEF) SIN PENSIONES	(674,6)	(812,2)	(962,7)	(1.484,0)	(825,4)	(582,8)	(716,5)	(416,3)	(492,0)
PENSIONES	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	(948,2)	(1.686,3)
Ingresos Corrientes	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	396,6	0,0

(continúa)

## Anexo 1 (continuación)

Aportes Privados	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	396,6	0,0
Gastos Corrientes	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1.344,8	1.686,3
Rentas Pensiones	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1.344,8	1.686,3
Ap. Fusión Salarios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
SUP (DEF) CORRIENTE	318,2	522,1	653,3	383,7	971,8	1.531,1	1.446,7	1.058,2	448,3
<b>SUP (DEF) GLOBAL</b>	<b>(674,6)</b>	<b>(812,2)</b>	<b>(962,7)</b>	<b>(1.484,0)</b>	<b>(825,4)</b>	<b>(582,8)</b>	<b>(716,5)</b>	<b>(1.364,4)</b>	<b>(2.178,3)</b>
<b>FINANCIAMIENTO</b>	<b>674,6</b>	<b>812,2</b>	<b>962,7</b>	<b>1.484,0</b>	<b>825,4</b>	<b>582,8</b>	<b>716,5</b>	<b>1.364,4</b>	<b>2.178,3</b>
CREDITO EXTERNO NETO	378,1	621,9	845,6	1.235,2	1.013,6	1.161,2	941,4	1.140,8	1.278,3
DESEMBOLSOS	561,6	646,2	920,4	957,0	1.332,4	1.609,8	1.580,5	1.683,5	1.718,9
PAGO ESPECIAL DE ARGENTINA	0,0	0,0	0,0	365,8	97,7	0,0	0,0	0,0	0,0
AMORTIZACIONES	(193,3)	(210,1)	(268,0)	(366,2)	(498,5)	(560,2)	(620,2)	(524,5)	(433,2)
INTERESES NO PAGADOS	256,6	270,2	248,6	210,0	128,3	194,5	1,0	0,0	0,0
PAGO MORA	(9,2)	(4,3)	(4,7)	(5,3)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
ATRASOS ARGENTINA	(59,5)	(12,6)	30,1	121,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Alivio Deuda Ext. Hipc	(178,1)	(56,6)	(65,0)	(41,3)	(50,7)	(41,2)	0,0	0,0	14,1
OTROS (DEP. ENTEL)	0,0	(10,9)	(15,8)	(6,4)	4,3	(41,7)	(19,9)	(18,2)	(21,6)
CREDITO INTERNO NETO	296,5	190,4	117,1	248,9	(188,2)	(578,4)	(224,9)	223,7	900,0
BANCO CENTRAL	324,6	193,3	58,7	218,1	(240,7)	(1.094,1)	(727,3)	(403,1)	(280,1)
Cuasifiscal	96,1	131,3	33,5	(87,8)	(187,4)	(266,4)	(237,7)	(285,5)	(320,9)
Resto	228,5	62,0	25,2	305,9	(53,3)	(827,8)	(489,5)	(117,6)	40,8
CONTRATISTAS	(15,2)	(52,1)	(26,4)	(3,8)	(0,7)	(4,0)	0,0	0,0	0,0
DEUDA FLOTANTE	14,7	91,8	(11,5)	104,9	(244,3)	(51,7)	(20,6)	(37,5)	510,0
OTROS	(27,6)	(42,7)	96,3	(70,3)	297,6	571,5	522,9	664,3	670,2
Certificados Fiscales	(28,5)	(41,8)	16,6	(8,9)	3,3	(12,3)	35,8	155,3	159,1
Depósitos no Corrientes	2,8	(3,0)	(4,1)	(65,9)	(155,4)	55,9	(28,0)	(37,1)	18,6
Lt's, Mutuales y BT's.	0,0	0,0	0,0	0,0	454,5	651,8	260,9	127,2	(202,1)
Bonos AFP's	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	791,4
Otros	(2,0)	2,1	83,8	4,4	(4,8)	(123,8)	254,2	419,0	(96,8)

(continúa)

## Anexo 1 (continuación)

CUENTAS	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>INGRESOS TOTALES</b>	<b>15.703,3</b>	<b>17.498,7</b>	<b>16.394,1</b>	<b>15.708,4</b>	<b>17.917,4</b>	<b>19.120,2</b>	<b>24.442,8</b>	<b>35.940,0</b>
INGRESOS CORRIENTES	14.819,3	16.341,3	15.106,5	14.429,2	16.120,2	17.376,0	22.791,3	34.247,7
INGRESOS TRIBUTARIOS	6.390,4	7.031,2	6.889,5	7.448,5	8.168,9	10.804,7	12.438,9	14.815,7
RENTA INTERNA	5.718,6	6.328,6	6.283,4	6.812,5	7.559,6	10.062,2	11.534,6	13.510,3
Empresas Capitalizadas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otros	5.718,6	6.328,6	6.283,4	6.812,5	7.559,6	10.062,2	11.534,6	13.510,3
RENTA ADUANERA	629,0	653,3	564,7	588,3	558,9	659,6	784,2	897,8
REGALIAS MINERAS	42,7	49,3	41,4	47,8	50,4	83,0	120,1	407,6
IMPUESTOS S/ HIDROCARBUROS	2.231,8	2.650,5	2.718,7	2.610,5	2.831,2	3.479,9	6.904,7	11.935,8
IVA e IT	410,6	94,4	2,0	0,0	0,0	0,0	2.321,3	5.497,2
IEHD	1.188,3	1.358,2	1.302,9	1.310,1	1.068,3	1.146,9	1.885,9	1.999,8
Regalías	633,0	1.198,0	1.413,8	1.300,4	1.762,9	2.333,0	2.697,5	4.438,9
HIDROCARBUROS	2.604,7	4.012,4	2.985,2	1.812,6	2.726,9	386,5	618,2	3.956,8
Merc. Interno	2.262,1	3.448,2	1.651,2	334,6	327,4	386,5	618,2	3.956,8
Merc. Externo	342,6	564,2	1.334,7	1.478,0	2.399,5	0,0	0,0	0,0
OTRAS EMPRESAS	625,2	290,3	193,7	184,9	163,7	224,8	207,3	264,4
Merc. Interno	188,2	123,4	123,7	142,8	132,5	146,1	157,6	211,1
Merc. Externo	437,0	166,9	70,0	42,1	31,2	78,7	49,7	53,2
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	450,7	435,1	442,0	629,4	737,2	680,7	748,8	826,1
OTROS INGRESOS CORRIENTES	2.516,4	1.921,8	1.876,7	1.743,3	1.492,3	1.799,3	1.873,4	2.448,9
Ventas de Empr. De Corp.	173,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otros Ing. De Capital	389,0	297,9	78,0	18,7	28,2	152,3	66,2	45,8
Recuperación de Préstamos	40,8	50,1	60,0	116,9	79,0	21,9	45,2	18,8
Otros Ingresos	1.913,4	1.573,8	1.738,6	1.607,8	1.385,1	1.625,1	1.762,1	2.384,3
INGRESOS DE CAPITAL	884,1	1.157,4	1.287,6	1.279,2	1.797,2	1.744,2	1.651,4	1.692,3
<b>EGRESOS TOTALES</b>	<b>15.576,5</b>	<b>17.293,7</b>	<b>17.717,5</b>	<b>18.145,2</b>	<b>20.090,6</b>	<b>19.998,7</b>	<b>23.061,8</b>	<b>28.554,8</b>
EGRESOS CORRIENTES	12.138,3	13.616,8	13.224,9	13.370,7	15.076,4	13.650,1	15.325,8	19.182,4
SERVICIOS PERSONALES	4.992,0	5.078,6	5.362,7	5.715,0	6.269,1	6.666,7	7.065,0	7.664,8

(continúa)

## Anexo 1 (continuación)

Indemnizaciones	176,8	201,4	125,5	73,1	54,0	44,7	63,1	62,6
Beneméritos	222,1	220,1	225,1	227,6	223,2	205,7	190,7	179,9
Resto de Remuneraciones	4.593,2	4.657,1	5.012,0	5.414,3	5.992,0	6.416,3	6.811,3	7.422,3
BIENES Y SERVICIOS	4.300,8	5.554,3	4.546,8	3.652,3	4.519,6	1.950,7	2.224,8	6.077,6
Contratistas	169,1	564,2	1.331,4	1.478,0	2.399,5	0,0	0,0	0,0
Otros	4.131,8	4.990,2	3.215,4	2.174,3	2.120,1	1.950,7	2.224,8	6.077,6
INTERESES DEUDA EXTERNA	555,9	648,6	608,2	588,3	758,8	776,9	944,6	960,2
INTERESES DEUDA INTERNA	205,0	290,1	529,3	601,3	863,7	1.060,5	1.108,1	689,9
Pérdidas BCB	(199,1)	-243,1	(262,0)	-281,9	(120,7)	(200,6)	(258,6)	(667,6)
Otros	404,1	533,2	791,3	883,2	984,3	1.261,2	1.366,7	1.357,6
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	804,1	803,5	1.010,1	970,1	934,4	1.347,6	1.722,4	1.655,1
Emisión de Cert. Fiscales	559,4	554,5	713,6	583,0	671,7	1.055,9	1.410,6	1.087,5
Rentistas	(0,0)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otras Transf. al Sector Privado	244,7	249,0	296,5	387,1	262,7	291,7	311,8	567,6
OTROS EGRESOS CORRIENTES	1.202,0	1.205,1	1.237,0	1.765,6	1.817,1	1.929,3	1.962,3	2.240,9
Universidades	748,7	818,3	914,1	1.076,7	1.168,0	1.326,5	1.405,4	1.665,9
Créd.de Ajuste Estruct.(SAC)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Concesión de Préstamos	10,6	7,2	6,4	72,6	69,5	0,7	0,0	0,0
DIFEM	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otros	442,7	379,6	316,5	616,3	579,6	602,1	556,9	575,0
GASTOS NO IDENTIFICADOS	78,5	36,6	(69,1)	78,1	(86,3)	(81,7)	298,6	(106,0)
EGRESOS DE CAPITAL	3.438,2	3.676,9	4.492,6	4.774,6	5.014,2	6.348,6	7.736,0	9.372,4
SUP (DEF) SIN PENSIONES	126,8	204,9	(1.323,5)	-2.436,8	(2.173,3)	(878,5)	1.381,0	7.385,2
PENSIONES	(1.799,3)	-2.140,9	(2.344,8)	-2.570,9	(2.706,6)	(2.981,1)	(3.110,0)	(3.283,8)
Ingresos Corrientes	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Aportes Privados	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gastos Corrientes	1.799,3	2.140,9	2.344,8	2.570,9	2.706,6	2.981,1	3.110,0	3.283,8

(continúa)

## Anexo 1 (conclusión)

Rentas Pensiones	1.799,3	2.140,9	2.344,8	2.570,9	2.706,6	2.981,1	3.110,0	3.283,8
Ap. Fusión Salarios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
SUP (DEF) CORRIENTE	881,6	583,6	(463,2)	-1.512,3	(1.662,8)	744,7	4.355,6	11.781,5
<b>SUP (DEF) GLOBAL</b>	<b>(1.672,5)</b>	<b>-1.936,0</b>	<b>(3.668,3)</b>	<b>-5.007,7</b>	<b>(4.879,8)</b>	<b>(3.859,7)</b>	<b>(1.729,0)</b>	<b>4.101,4</b>
<b>FINANCIAMIENTO</b>	<b>1.672,5</b>	<b>1.936,0</b>	<b>3.668,3</b>	<b>5.007,7</b>	<b>4.879,8</b>	<b>3.859,7</b>	<b>1.729,0</b>	<b>(4.101,4)</b>
CREDITO EXTERNO NETO	923,8	1.018,8	1.617,9	3.389,3	3.284,3	2.824,6	1.721,3	369,9
DESEMBOLSOS	1.510,9	1.708,9	2.402,5	4.003,5	5.747,8	4.284,6	4.026,2	2.694,6
PAGO ESPECIAL DE ARGENTINA	0,0	0,0	0,0	702,5	0,0	797,4	0,0	0,0
AMORTIZACIONES	(645,2)	-756,1	(780,3)	-1.380,3	(2.505,5)	(2.271,3)	(2.220,4)	(2.249,3)
INTERESES NO PAGADOS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
PAGO MORA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
ATRASOS ARGENTINA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Alivio Deuda Ext. Hipc	92,1	99,3	58,2	122,6	120,2	100,7	(2,1)	0,0
OTROS (DEP. ENTEL)	(34,0)	-33,3	(62,5)	-59,0	(78,1)	(86,7)	(82,4)	(75,3)
CREDITO INTERNO NETO	748,7	917,2	2.050,4	1.618,5	1.595,5	1.035,1	7,7	(4.471,3)
BANCO CENTRAL	(677,7)	205,3	(269,7)	934,6	(135,5)	(560,5)	(1.543,5)	(5.724,9)
Cuasifiscal	(199,1)	-243,1	(262,0)	-281,9	(120,7)	(200,6)	(258,6)	(667,6)
Resto	(478,6)	448,4	(7,7)	1.216,5	(14,8)	(359,9)	(1.284,9)	(5.057,3)
CONTRATISTAS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
DEUDA FLOTANTE	91,3	-252,4	(135,9)	22,4	29,2	(150,7)	(30,4)	12,0
OTROS	1.335,0	964,3	2.456,0	661,4	1.701,8	1.746,3	1.581,6	1.241,6
Certificados Fiscales	(107,9)	-2,1	173,3	3,4	167,9	350,6	91,7	(363,3)
Depósitos no Corrientes	267,3	17,0	(166,5)	138,2	19,4	45,7	(28,3)	(82,6)
Lt's, Mutuales y BT's.	292,5	204,2	1.837,9	-455,1	487,7	933,2	336,1	491,5
Bonos AFP's	905,2	887,8	901,5	928,0	977,6	1.055,2	1.106,9	1.148,6
Otros	(22,0)	-142,5	(290,1)	46,9	49,2	(638,3)	75,2	47,4

Fuente: Sobre la base de datos proporcionados por la Unidad de Programación Fiscal (UPF).

**ANEXO 2**  
**OPERACIONES CONSOLIDADAS DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (SPNF), 1990-2006**  
*(En porcentajes del PIB)*

CUENTAS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>INGRESOS TOTALES</b>	<b>30,8%</b>	<b>32,4%</b>	<b>33,2%</b>	<b>31,2%</b>	<b>33,5%</b>	<b>32,4%</b>	<b>30,4%</b>	<b>29,5%</b>	<b>31,3%</b>
INGRESOS CORRIENTES	28,9%	30,7%	30,5%	29,6%	31,0%	30,7%	28,1%	28,1%	29,9%
INGRESOS TRIBUTARIOS	6,9%	7,1%	8,9%	9,3%	10,4%	11,2%	11,5%	12,9%	14,1%
RENTA INTERNA	5,6%	6,1%	7,7%	8,1%	9,0%	9,9%	10,3%	11,3%	12,5%
Empresas Capitalizadas	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Otros	5,6%	6,1%	7,7%	8,1%	9,0%	9,9%	10,3%	11,3%	12,5%
RENTA ADUANERA	1,2%	1,0%	1,1%	1,1%	1,3%	1,3%	1,2%	1,4%	1,5%
REGALÍAS MINERAS	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
IMPUESTOS S/ HIDROCARBUROS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	2,9%	4,7%
IVA e IT	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,6%	0,8%
IEHD	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	1,3%	2,3%
Regalías	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,0%	1,5%
HIDROCARBUROS	12,1%	13,4%	11,3%	9,8%	9,2%	8,8%	8,9%	5,6%	5,0%
Merc. Interno	7,5%	8,7%	8,5%	8,2%	7,6%	7,1%	7,6%	4,7%	4,1%
Merc. Externo	4,5%	4,6%	2,8%	1,7%	1,6%	1,7%	1,3%	0,9%	0,9%
OTRAS EMPRESAS	6,0%	6,2%	6,2%	6,0%	6,3%	5,3%	2,4%	1,8%	1,1%
Merc. Interno	3,5%	3,8%	4,0%	4,0%	4,1%	3,3%	1,0%	0,6%	0,3%
Merc. Externo	2,5%	2,3%	2,2%	2,0%	2,2%	1,9%	1,4%	1,2%	0,8%
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	0,8%	0,9%	1,0%	1,1%	1,2%	1,2%	1,3%	0,7%	0,8%
OTROS INGRESOS CORRIENTES	3,1%	3,1%	3,1%	3,4%	3,9%	4,2%	3,8%	4,2%	4,2%
Ventas de Empr. De Corp.	1,5%	1,5%	1,6%	1,6%	1,6%	1,4%	0,9%	0,6%	0,6%
Otros Ing. De Capital	0,2%	0,4%	0,3%	0,2%	0,2%	0,8%	0,3%	1,0%	0,7%
Recuperación de Préstamos	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,4%	0,4%	0,7%	0,3%	0,2%
Otros Ingresos	1,4%	1,2%	1,2%	1,3%	1,7%	1,6%	1,8%	2,3%	2,7%
INGRESOS DE CAPITAL	1,8%	1,7%	2,7%	1,5%	2,5%	1,7%	2,4%	1,4%	1,4%

(continúa)



## Anexo 2 (continuación)

<b>EGRESOS TOTALES</b>	<b>35,1%</b>	<b>36,6%</b>	<b>37,5%</b>	<b>37,2%</b>	<b>36,5%</b>	<b>34,2%</b>	<b>32,4%</b>	<b>30,5%</b>	<b>32,3%</b>
EGRESOS CORRIENTES	26,9%	28,0%	27,5%	28,0%	27,5%	26,0%	24,2%	23,3%	25,3%
SERVICIOS PERSONALES	10,2%	10,2%	11,3%	12,0%	12,1%	11,1%	10,7%	10,8%	10,7%
Indemnizaciones	0,4%	0,5%	0,5%	0,8%	1,3%	0,4%	0,7%	0,6%	0,8%
Beneméritos	0,7%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,5%	0,5%
Resto de Remuneraciones	9,1%	9,2%	10,1%	10,5%	10,2%	10,1%	9,4%	9,6%	9,5%
BIENES Y SERVICIOS	8,8%	9,0%	8,0%	7,4%	6,8%	6,8%	5,6%	7,0%	8,6%
Contratistas	1,0%	1,1%	0,8%	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%	0,5%	0,7%
Otros	7,9%	7,9%	7,2%	7,1%	6,4%	6,4%	5,3%	6,5%	8,0%
INTERESES DEUDA EXTERNA	3,0%	3,0%	2,4%	2,3%	2,2%	2,4%	1,7%	1,5%	1,2%
INTERESES DEUDA INTERNA	0,6%	0,8%	0,7%	0,5%	0,2%	0,3%	0,5%	0,1%	0,2%
Pérdidas BCB	0,6%	0,7%	0,2%	-0,4%	-0,7%	-0,8%	-0,6%	-0,7%	-0,7%
Otros	0,0%	0,1%	0,6%	0,9%	0,9%	1,1%	1,1%	0,8%	0,9%
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	2,5%	2,2%	2,2%	2,3%	3,2%	3,1%	3,4%	1,7%	2,5%
Emisión de Cert. Fiscales	0,0%	0,4%	0,3%	0,4%	1,1%	0,9%	0,8%	1,3%	2,0%
Rentistas	0,7%	1,1%	1,2%	1,4%	1,5%	1,3%	2,1%	0,0%	0,0%
Otras Transf. Al Sector Privado	1,9%	0,7%	0,6%	0,6%	0,6%	0,9%	0,6%	0,4%	0,5%
OTROS EGRESOS CORRIENTES	2,2%	2,3%	3,1%	3,4%	2,9%	2,6%	2,4%	2,3%	2,0%
Universidades	0,0%	0,0%	0,0%	1,3%	1,3%	1,2%	1,3%	1,4%	1,2%
Créd.de Ajuste Estruct.(SAC)	0,0%	0,0%	0,0%	0,4%	0,1%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%
Concesión de Préstamos	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,5%	0,4%	0,6%	0,0%	0,0%
DIFEM	0,0%	0,0%	0,0%	0,4%	0,2%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Otros	2,2%	2,3%	3,1%	0,9%	0,8%	0,9%	0,5%	0,8%	0,7%
GASTOS NO IDENTIFICADOS	-0,6%	0,6%	-0,2%	0,1%	0,1%	-0,2%	-0,1%	0,0%	0,1%
EGRESOS DE CAPITAL	8,3%	8,7%	10,0%	9,2%	9,0%	8,2%	8,2%	7,2%	7,0%
SUP (DEF) SIN PENSIONES	-4,4%	-4,2%	-4,4%	-6,1%	-3,0%	-1,8%	-1,9%	-1,0%	-1,1%
PENSIONES	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-2,3%	-3,6%
Ingresos Corrientes	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,0%	0,0%
Aportes Privados	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,0%	0,0%

(continúa)

## Anexo 2 (continuación)

Gastos Corrientes	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3,2%	3,6%
Rentas Pensiones	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3,2%	3,6%
Ap.Fusión Salarios	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
SUP (DEF) CORRIENTE	2,1%	2,7%	3,0%	1,6%	3,5%	4,7%	3,9%	2,5%	1,0%
SUP (DEF) PRIMARIO	-0,7%	-0,5%	-1,2%	-3,2%	-0,6%	0,9%	0,3%	0,6%	0,4%
<b>SUP (DEF) GLOBAL</b>	<b>-4,4%</b>	<b>-4,2%</b>	<b>-4,4%</b>	<b>-6,1%</b>	<b>-3,0%</b>	<b>-1,8%</b>	<b>-1,9%</b>	<b>-3,3%</b>	<b>-4,7%</b>
<b>FINANCIAMIENTO</b>	<b>4,4%</b>	<b>4,2%</b>	<b>4,4%</b>	<b>6,1%</b>	<b>3,0%</b>	<b>1,8%</b>	<b>1,9%</b>	<b>3,3%</b>	<b>4,7%</b>
CREDITO EXTERNO NETO	2,4%	3,3%	3,8%	5,1%	3,7%	3,6%	2,5%	2,7%	2,7%
DESEMBOLSOS	3,6%	3,4%	4,2%	3,9%	4,8%	5,0%	4,2%	4,0%	3,7%
PAGO ESPECIAL DE ARGENTINA	0,0%	0,0%	0,0%	1,5%	0,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
AMORTIZACIONES	-1,3%	-1,1%	-1,2%	-1,5%	-1,8%	-1,7%	-1,7%	-1,3%	-0,9%
INTERESES NO PAGADOS	1,7%	1,4%	1,1%	0,9%	0,5%	0,6%	0,0%	0,0%	0,0%
PAGO MORA	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
ATRASOS ARGENTINA	-0,4%	-0,1%	0,1%	0,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Alivio Deuda Ext. Hipc	-1,2%	-0,3%	-0,3%	-0,2%	-0,2%	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
OTROS (DEP. ENTEL)	0,0%	-0,1%	-0,1%	0,0%	0,0%	-0,1%	-0,1%	0,0%	0,0%
CREDITO INTERNO NETO	1,9%	1,0%	0,5%	1,0%	-0,7%	-1,8%	-0,6%	0,5%	1,9%
BANCO CENTRAL	2,1%	1,0%	0,3%	0,9%	-0,9%	-3,4%	-1,9%	-1,0%	-0,6%
Cuasifiscal	0,6%	0,7%	0,2%	-0,4%	-0,7%	-0,8%	-0,6%	-0,7%	-0,7%
Resto	1,5%	0,3%	0,1%	1,3%	-0,2%	-2,6%	-1,3%	-0,3%	0,1%
CONTRATISTAS	-0,1%	-0,3%	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
DEUDA FLOTANTE	0,1%	0,5%	-0,1%	0,4%	-0,9%	-0,2%	-0,1%	-0,1%	1,1%
OTROS	-0,2%	-0,2%	0,4%	-0,3%	1,1%	1,8%	1,4%	1,6%	1,4%
Certificados Fiscales	-0,2%	-0,2%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,4%	0,3%
Depósitos no Corrientes	0,0%	0,0%	0,0%	-0,3%	-0,6%	0,2%	-0,1%	-0,1%	0,0%
Lt's, Mutuales y BT's.	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,6%	2,0%	0,7%	0,3%	-0,4%
Bonos AFP's	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,7%
Otros	0,0%	0,0%	0,4%	0,0%	0,0%	-0,4%	0,7%	1,0%	-0,2%

(continúa)

## Anexo 2 (continuación)

CUENTAS	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>INGRESOS TOTALES</b>	<b>32,6%</b>	<b>33,7%</b>	<b>30,5%</b>	<b>27,7%</b>	<b>28,9%</b>	<b>27,5%</b>	<b>32,1%</b>	<b>40,2%</b>
INGRESOS CORRIENTES	30,8%	31,5%	28,1%	25,5%	26,0%	25,0%	29,9%	38,3%
INGRESOS TRIBUTARIOS	13,3%	13,5%	12,8%	13,1%	13,2%	15,5%	16,3%	16,6%
RENTA INTERNA	11,9%	12,2%	11,7%	12,0%	12,2%	14,5%	15,1%	15,1%
Empresas Capitalizadas	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Otros	11,9%	12,2%	11,7%	12,0%	12,2%	14,5%	15,1%	15,1%
RENTA ADUANERA	1,3%	1,3%	1,0%	1,0%	0,9%	0,9%	1,0%	1,0%
REGALIAS MINERAS	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,5%
IMPUESTOS S/ HIDROCARBUROS	4,6%	5,1%	5,1%	4,6%	4,6%	5,0%	9,1%	13,3%
IVA e IT	0,9%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3,0%	6,1%
IEHD	2,5%	2,6%	2,4%	2,3%	1,7%	1,6%	2,5%	2,2%
Regalías	1,3%	2,3%	2,6%	2,3%	2,8%	3,4%	3,5%	5,0%
HIDROCARBUROS	5,4%	7,7%	5,5%	3,2%	4,4%	0,6%	0,8%	4,4%
Merc. Interno	4,7%	6,6%	3,1%	0,6%	0,5%	0,6%	0,8%	4,4%
Merc. Externo	0,7%	1,1%	2,5%	2,6%	3,9%	0,0%	0,0%	0,0%
OTRAS EMPRESAS	1,3%	0,6%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
Merc. Interno	0,4%	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Merc. Externo	0,9%	0,3%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	0,9%	0,8%	0,8%	1,1%	1,2%	1,0%	1,0%	0,9%
OTROS INGRESOS CORRIENTES	5,2%	3,7%	3,5%	3,1%	2,4%	2,6%	2,5%	2,7%
Ventas de Empr. de Corp.	0,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Otros Ing. de Capital	0,8%	0,6%	0,1%	0,0%	0,0%	0,2%	0,1%	0,1%
Recuperación de Préstamos	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,0%	0,1%	0,0%
Otros Ingresos	4,0%	3,0%	3,2%	2,8%	2,2%	2,3%	2,3%	2,7%
INGRESOS DE CAPITAL	1,8%	2,2%	2,4%	2,3%	2,9%	2,5%	2,2%	1,9%
<b>EGRESOS TOTALES</b>	<b>32,3%</b>	<b>33,3%</b>	<b>32,9%</b>	<b>32,0%</b>	<b>32,5%</b>	<b>28,7%</b>	<b>30,3%</b>	<b>31,9%</b>
EGRESOS CORRIENTES	25,2%	26,2%	24,6%	23,6%	24,4%	19,6%	20,1%	21,5%
SERVICIOS PERSONALES	10,4%	9,8%	10,0%	10,1%	10,1%	9,6%	9,3%	8,6%
Indemnizaciones	0,4%	0,4%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%

(continúa)

## Anexo 2 (continuación)

Beneméritos	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,2%
Resto de Remuneraciones	9,5%	9,0%	9,3%	9,6%	9,7%	9,2%	8,9%	8,3%
<b>BIENES Y SERVICIOS</b>	<b>8,9%</b>	<b>10,7%</b>	<b>8,5%</b>	<b>6,4%</b>	<b>7,3%</b>	<b>2,8%</b>	<b>2,9%</b>	<b>6,8%</b>
Contratistas	0,4%	1,1%	2,5%	2,6%	3,9%	0,0%	0,0%	0,0%
Otros	8,6%	9,6%	6,0%	3,8%	3,4%	2,8%	2,9%	6,8%
<b>INTERESES DEUDA EXTERNA</b>	<b>1,2%</b>	<b>1,2%</b>	<b>1,1%</b>	<b>1,0%</b>	<b>1,2%</b>	<b>1,1%</b>	<b>1,2%</b>	<b>1,1%</b>
<b>INTERESES DEUDA INTERNA</b>	<b>0,4%</b>	<b>0,6%</b>	<b>1,0%</b>	<b>1,1%</b>	<b>1,4%</b>	<b>1,5%</b>	<b>1,5%</b>	<b>0,8%</b>
Pérdidas BCB	-0,4%	-0,5%	-0,5%	-0,5%	-0,2%	-0,3%	-0,3%	-0,7%
Otros	0,8%	1,0%	1,5%	1,6%	1,6%	1,8%	1,8%	1,5%
<b>TRANSFERENCIAS CORRIENTES</b>	<b>1,7%</b>	<b>1,5%</b>	<b>1,9%</b>	<b>1,7%</b>	<b>1,5%</b>	<b>1,9%</b>	<b>2,3%</b>	<b>1,9%</b>
Emisión de Cert. Fiscales	1,2%	1,1%	1,3%	1,0%	1,1%	1,5%	1,9%	1,2%
Rentistas	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Otras Transf. al S.Privado	0,5%	0,5%	0,6%	0,7%	0,4%	0,4%	0,4%	0,6%
<b>OTROS EGRESOS CORRIENTES</b>	<b>2,5%</b>	<b>2,3%</b>	<b>2,3%</b>	<b>3,1%</b>	<b>2,9%</b>	<b>2,8%</b>	<b>2,6%</b>	<b>2,5%</b>
Universidades	1,6%	1,6%	1,7%	1,9%	1,9%	1,9%	1,8%	1,9%
Créd.de Ajuste Estruct.(SAC)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Concesión de Préstamos	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>DIFEM</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>
Otros	0,9%	0,7%	0,6%	1,1%	0,9%	0,9%	0,7%	0,6%
<b>GASTOS NO IDENTIFICADOS</b>	<b>0,2%</b>	<b>0,1%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>0,1%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>0,4%</b>	<b>-0,1%</b>
<b>EGRESOS DE CAPITAL</b>	<b>7,1%</b>	<b>7,1%</b>	<b>8,4%</b>	<b>8,4%</b>	<b>8,1%</b>	<b>9,1%</b>	<b>10,2%</b>	<b>10,5%</b>
<b>SUP (DEF) SIN PENSIONES</b>	<b>0,3%</b>	<b>0,4%</b>	<b>-2,5%</b>	<b>-4,3%</b>	<b>-3,5%</b>	<b>-1,3%</b>	<b>1,8%</b>	<b>8,3%</b>
<b>PENSIONES</b>	<b>-3,7%</b>	<b>-4,1%</b>	<b>-4,4%</b>	<b>-4,5%</b>	<b>-4,4%</b>	<b>-4,3%</b>	<b>-4,1%</b>	<b>-3,7%</b>
Ingresos Corrientes	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Aportes Privados	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Gastos Corrientes	3,7%	4,1%	4,4%	4,5%	4,4%	4,3%	4,1%	3,7%
Rentas Pensiones	3,7%	4,1%	4,4%	4,5%	4,4%	4,3%	4,1%	3,7%
Ap.Fusión Salarios	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

(continúa)

## Anexo 2 (conclusión)

SUP (DEF) CORRIENTE	1,8%	1,1%	-0,9%	-2,7%	-2,7%	1,1%	5,7%	13,2%
SUP (DEF) PRIMARIO	1,8%	2,2%	-0,3%	-2,2%	-0,9%	1,4%	4,5%	10,1%
<b>SUP (DEF) GLOBAL</b>	<b>-3,5%</b>	<b>-3,7%</b>	<b>-6,8%</b>	<b>-8,8%</b>	<b>-7,9%</b>	<b>-5,5%</b>	<b>-2,3%</b>	<b>4,6%</b>
<b>FINANCIAMIENTO</b>	<b>3,5%</b>	<b>3,7%</b>	<b>6,8%</b>	<b>8,8%</b>	<b>7,9%</b>	<b>5,5%</b>	<b>2,3%</b>	<b>-4,6%</b>
CREDITO EXTERNO NETO	1,9%	2,0%	3,0%	6,0%	5,3%	4,1%	2,3%	0,4%
DESEMBOLSOS	3,1%	3,3%	4,5%	7,1%	9,3%	6,2%	5,3%	3,0%
PAGO ESPECIAL DE ARGENTINA	0,0%	0,0%	0,0%	1,2%	0,0%	1,1%	0,0%	0,0%
AMORTIZACIONES	-1,3%	-1,5%	-1,5%	-2,4%	-4,0%	-3,3%	-2,9%	-2,5%
INTERESES NO PAGADOS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
PAGO MORA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
ATRASOS ARGENTINA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Alivio Deuda Ext. Hipc	0,2%	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%	0,1%	0,0%	0,0%
OTROS (DEP. ENTEL)	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%
CREDITO INTERNO NETO	1,6%	1,8%	3,8%	2,9%	2,6%	1,5%	0,0%	-5,0%
BANCO CENTRAL	-1,4%	0,4%	-0,5%	1,6%	-0,2%	-0,8%	-2,0%	-6,4%
Cuasifiscal	-0,4%	-0,5%	-0,5%	-0,5%	-0,2%	-0,3%	-0,3%	-0,7%
Resto	-1,0%	0,9%	0,0%	2,1%	0,0%	-0,5%	-1,7%	-5,7%
CONTRATISTAS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
DEUDA FLOTANTE	0,2%	-0,5%	-0,3%	0,0%	0,0%	-0,2%	0,0%	0,0%
OTROS	2,8%	1,9%	4,6%	1,2%	2,7%	2,5%	2,1%	1,4%
Certificados Fiscales	-0,2%	0,0%	0,3%	0,0%	0,3%	0,5%	0,1%	-0,4%
Depósitos no Corrientes	0,6%	0,0%	-0,3%	0,2%	0,0%	0,1%	0,0%	-0,1%
Lt's, Mutuales y BT's.	0,6%	0,4%	3,4%	-0,8%	0,8%	1,3%	0,4%	0,5%
Bonos AFP's	1,9%	1,7%	1,7%	1,6%	1,6%	1,5%	1,5%	1,3%
Otros	0,0%	-0,3%	-0,5%	0,1%	0,1%	-0,9%	0,1%	0,1%

Fuente: Sobre la base de datos proporcionados por la Unidad de Programación Fiscal (UPF). Nota: Desde 1998 a 1999 son cifras corregidas por endeudamiento municipal.

**ANEXO 3**  
**COMPOSICIÓN DE OPERACIONES CONSOLIDADAS DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (SPNF), 1990-2006**  
*(En porcentajes)*

CUENTAS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>INGRESOS TOTALES</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>
INGRESOS CORRIENTES	94,0%	94,7%	91,9%	95,0%	92,6%	94,9%	92,1%	95,2%	95,5%
INGRESOS TRIBUTARIOS	22,6%	22,0%	26,7%	29,9%	31,0%	34,5%	37,9%	43,6%	45,2%
RENTA INTERNA	18,3%	18,7%	23,1%	26,1%	27,0%	30,4%	33,7%	38,4%	40,0%
Empresas Capitalizadas	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Otros	18,3%	18,7%	23,1%	26,1%	27,0%	30,4%	33,7%	38,4%	40,0%
RENTA ADUANERA	4,0%	3,2%	3,5%	3,7%	4,0%	3,9%	4,0%	4,8%	4,9%
REGALIAS MINERAS	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,0%	0,2%	0,2%	0,5%	0,3%
IMPUESTOS S/ HIDROCARBUROS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,4%	10,0%	15,0%
IVA e IT	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,2%	2,6%
IEHD	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,4%	4,4%	7,5%
Regalías	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3,3%	4,9%
HIDROCARBUROS	39,2%	41,2%	34,1%	31,6%	27,6%	27,2%	29,2%	19,1%	16,0%
Merc. Interno	24,4%	27,0%	25,7%	26,2%	22,8%	21,9%	24,9%	15,9%	13,1%
Merc. Externo	14,8%	14,3%	8,5%	5,4%	4,8%	5,3%	4,3%	3,2%	3,0%
OTRAS EMPRESAS	19,4%	19,1%	18,8%	19,2%	18,7%	16,3%	8,0%	6,0%	3,5%
Merc. Interno	11,2%	11,9%	12,0%	12,7%	12,2%	10,3%	3,4%	2,0%	1,0%
Merc. Externo	8,2%	7,2%	6,7%	6,4%	6,5%	6,0%	4,6%	3,9%	2,4%
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	2,6%	2,9%	3,0%	3,6%	3,6%	3,8%	4,2%	2,5%	2,5%
OTROS INGRESOS CORRIENTES	10,2%	9,5%	9,3%	10,8%	11,7%	13,0%	12,3%	14,1%	13,3%
Ventas de Empr. de Corp.	4,9%	4,5%	4,8%	5,2%	4,7%	4,4%	3,0%	2,0%	1,8%
Otros Ing. de Capital	0,6%	1,3%	1,0%	0,5%	0,7%	2,3%	1,1%	3,4%	2,1%
Recuperación de Préstamos	0,0%	0,0%	0,0%	0,8%	1,3%	1,3%	2,4%	1,0%	0,8%
Otros Ingresos	4,7%	3,7%	3,5%	4,3%	5,0%	5,0%	5,8%	7,7%	8,6%
INGRESOS DE CAPITAL	6,0%	5,3%	8,1%	5,0%	7,4%	5,1%	7,9%	4,8%	4,5%

(continúa)

## Anexo 3 (continuación)

<b>EGRESOS TOTALES</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>
EGRESOS CORRIENTES	76,5%	76,3%	73,3%	75,3%	75,4%	76,0%	74,8%	76,2%	78,3%
SERVICIOS PERSONALES	29,1%	27,9%	30,0%	32,2%	33,3%	32,3%	32,9%	35,2%	33,1%
Indemnizaciones	1,2%	1,2%	1,4%	2,3%	3,5%	1,1%	2,1%	2,0%	2,3%
Beneméritos	1,9%	1,6%	1,6%	1,7%	1,7%	1,8%	1,7%	1,8%	1,5%
Resto de Remuneraciones	26,0%	25,1%	27,0%	28,2%	28,1%	29,5%	29,1%	31,4%	29,2%
BIENES Y SERVICIOS	25,2%	24,5%	21,3%	20,0%	18,7%	19,9%	17,4%	22,8%	26,7%
Contratistas	2,8%	3,0%	2,0%	1,0%	1,2%	1,0%	1,0%	1,7%	2,1%
Otros	22,4%	21,5%	19,3%	19,0%	17,4%	18,8%	16,4%	21,2%	24,6%
INTERESES DEUDA EXTERNA	8,5%	8,1%	6,5%	6,1%	6,1%	7,0%	5,4%	4,8%	3,8%
INTERESES DEUDA INTERNA	1,8%	2,1%	1,9%	1,4%	0,5%	0,8%	1,5%	0,4%	0,6%
Pérdidas BCB	1,8%	1,9%	0,4%	-1,0%	-1,9%	-2,4%	-2,0%	-2,2%	-2,1%
Otros	0,1%	0,2%	1,5%	2,4%	2,4%	3,2%	3,4%	2,7%	2,7%
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	7,2%	6,0%	5,9%	6,2%	8,6%	9,0%	10,7%	5,5%	7,6%
Emisión de Cert. Fiscales	0,0%	1,0%	0,9%	1,0%	2,9%	2,6%	2,3%	4,1%	6,0%
Rentistas	2,0%	2,9%	3,2%	3,8%	4,0%	3,8%	6,5%	0,0%	0,0%
Otras Transf. Al Sector Privado	5,3%	2,0%	1,7%	1,5%	1,7%	2,6%	1,8%	1,4%	1,6%
OTROS EGRESOS CORRIENTES	6,4%	6,2%	8,2%	9,1%	7,9%	7,5%	7,3%	7,5%	6,3%
Universidades	0,0%	0,0%	0,0%	3,4%	3,6%	3,6%	3,9%	4,4%	3,8%
Créd.de Ajuste Estruct.(SAC)	0,0%	0,0%	0,0%	1,2%	0,2%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%
Concesión de Préstamos	0,0%	0,0%	0,0%	0,8%	1,3%	1,0%	1,7%	0,2%	0,2%
DIFEM	0,0%	0,0%	0,0%	1,1%	0,6%	0,3%	0,0%	0,1%	0,0%
Otros	6,4%	6,2%	8,2%	2,5%	2,3%	2,5%	1,5%	2,6%	2,2%
GASTOS NO IDENTIFICADOS	-1,7%	1,5%	-0,5%	0,3%	0,2%	-0,6%	-0,4%	0,0%	0,2%
EGRESOS DE CAPITAL	23,5%	23,7%	26,7%	24,7%	24,6%	24,0%	25,2%	23,8%	21,7%

(continúa)

## Anexo 3 (continuación)

<b>FINANCIAMIENTO</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>
CREDITO EXTERNO NETO	56,0%	76,6%	87,8%	83,2%	122,8%	199,2%	131,4%	83,6%	58,7%
DESEMBOLSOS	83,3%	79,6%	95,6%	64,5%	161,4%	276,2%	220,6%	123,4%	78,9%
PAGO ESPECIAL DE ARGENTINA	0,0%	0,0%	0,0%	24,6%	11,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
AMORTIZACIONES	-28,7%	-25,9%	-27,8%	-24,7%	-60,4%	-96,1%	-86,6%	-38,4%	-19,9%
INTERESES NO PAGADOS	38,0%	33,3%	25,8%	14,2%	15,5%	33,4%	0,1%	0,0%	0,0%
PAGO MORA	-1,4%	-0,5%	-0,5%	-0,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
ATRASOS ARGENTINA	-8,8%	-1,6%	3,1%	8,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Alivio Deuda Ext. Hipc	-26,4%	-7,0%	-6,8%	-2,8%	-6,1%	-7,1%	0,0%	0,0%	0,6%
OTROS (DEP. ENTEL)	0,0%	-1,3%	-1,6%	-0,4%	0,5%	-7,2%	-2,8%	-1,3%	-1,0%
CREDITO INTERNO NETO	44,0%	23,4%	12,2%	16,8%	-22,8%	-99,2%	-31,4%	16,4%	41,3%
BANCO CENTRAL	48,1%	23,8%	6,1%	14,7%	-29,2%	-187,7%	-101,5%	-29,5%	-12,9%
Cuasifiscal	14,2%	16,2%	3,5%	-5,9%	-22,7%	-45,7%	-33,2%	-20,9%	-14,7%
Resto	33,9%	7,6%	2,6%	20,6%	-6,5%	-142,0%	-68,3%	-8,6%	1,9%
CONTRATISTAS	-2,3%	-6,4%	-2,7%	-0,3%	-0,1%	-0,7%	0,0%	0,0%	0,0%
DEUDA FLOTANTE	2,2%	11,3%	-1,2%	7,1%	-29,6%	-8,9%	-2,9%	-2,8%	23,4%
OTROS	-4,1%	-5,3%	10,0%	-4,7%	36,1%	98,1%	73,0%	48,7%	30,8%
Certificados Fiscales	-4,2%	-5,1%	1,7%	-0,6%	0,4%	-2,1%	5,0%	11,4%	7,3%
Depósitos no Corrientes	0,4%	-0,4%	-0,4%	-4,4%	-18,8%	9,6%	-3,9%	-2,7%	0,9%
Lt's, Mutuales y BT's.	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	55,1%	111,8%	36,4%	9,3%	-9,3%
Bonos AFP's	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	36,3%
Otros	-0,3%	0,3%	8,7%	0,3%	-0,6%	-21,2%	35,5%	30,7%	-4,4%

<b>CUENTAS</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>INGRESOS TOTALES</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>
INGRESOS CORRIENTES	94,4%	93,4%	92,1%	91,9%	90,0%	90,9%	93,2%	95,3%
INGRESOS TRIBUTARIOS	40,7%	40,2%	42,0%	47,4%	45,6%	56,5%	50,9%	41,2%
RENTA INTERNA	36,4%	36,2%	38,3%	43,4%	42,2%	52,6%	47,2%	37,6%
Empresas Capitalizadas	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Otros	36,4%	36,2%	38,3%	43,4%	42,2%	52,6%	47,2%	37,6%

(continúa)



## Anexo 3 (continuación)

RENTA ADUANERA	4,0%	3,7%	3,4%	3,7%	3,1%	3,4%	3,2%	2,5%
REGALIAS MINERAS	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%	0,5%	1,1%
IMPUESTOS S/ HIDROCARBUROS	14,2%	15,1%	16,6%	16,6%	15,8%	18,2%	28,2%	33,2%
IVA e IT	2,6%	0,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	9,5%	15,3%
IEHD	7,6%	7,8%	7,9%	8,3%	6,0%	6,0%	7,7%	5,6%
Regalías	4,0%	6,8%	8,6%	8,3%	9,8%	12,2%	11,0%	12,4%
HIDROCARBUROS	16,6%	22,9%	18,2%	11,5%	15,2%	2,0%	2,5%	11,0%
Merc. Interno	14,4%	19,7%	10,1%	2,1%	1,8%	2,0%	2,5%	11,0%
Merc. Externo	2,2%	3,2%	8,1%	9,4%	13,4%	0,0%	0,0%	0,0%
OTRAS EMPRESAS	4,0%	1,7%	1,2%	1,2%	0,9%	1,2%	0,8%	0,7%
Merc. Interno	1,2%	0,7%	0,8%	0,9%	0,7%	0,8%	0,6%	0,6%
Merc.Externo	2,8%	1,0%	0,4%	0,3%	0,2%	0,4%	0,2%	0,1%
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	2,9%	2,5%	2,7%	4,0%	4,1%	3,6%	3,1%	2,3%
OTROS INGRESOS CORRIENTES	16,0%	11,0%	11,4%	11,1%	8,3%	9,4%	7,7%	6,8%
Ventas de Empr. de Corp.	1,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Otros Ing. de Capital	2,5%	1,7%	0,5%	0,1%	0,2%	0,8%	0,3%	0,1%
Recuperación de Préstamos	0,3%	0,3%	0,4%	0,7%	0,4%	0,1%	0,2%	0,1%
Otros Ingresos	12,2%	9,0%	10,6%	10,2%	7,7%	8,5%	7,2%	6,6%
INGRESOS DE CAPITAL	5,6%	6,6%	7,9%	8,1%	10,0%	9,1%	6,8%	4,7%
EGRESOS TOTALES	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
EGRESOS CORRIENTES	77,9%	78,7%	74,6%	73,7%	75,0%	68,3%	66,5%	67,2%
SERVICIOS PERSONALES	32,0%	29,4%	30,3%	31,5%	31,2%	33,3%	30,6%	26,8%
Indemnizaciones	1,1%	1,2%	0,7%	0,4%	0,3%	0,2%	0,3%	0,2%
Beneméritos	1,4%	1,3%	1,3%	1,3%	1,1%	1,0%	0,8%	0,6%
Resto de Remuneraciones	29,5%	26,9%	28,3%	29,8%	29,8%	32,1%	29,5%	26,0%
BIENES Y SERVICIOS	27,6%	32,1%	25,7%	20,1%	22,5%	9,8%	9,6%	21,3%
Contratistas	1,1%	3,3%	7,5%	8,1%	11,9%	0,0%	0,0%	0,0%
Otros	26,5%	28,9%	18,1%	12,0%	10,6%	9,8%	9,6%	21,3%
INTERESES DEUDA EXTERNA	3,6%	3,8%	3,4%	3,2%	3,8%	3,9%	4,1%	3,4%
INTERESES DEUDA INTERNA	1,3%	1,7%	3,0%	3,3%	4,3%	5,3%	4,8%	2,4%
Pérdidas BCB	-1,3%	-1,4%	-1,5%	-1,6%	-0,6%	-1,0%	-1,1%	-2,3%

(continúa)

## Anexo 3 (continuación)

Otros	2,6%	3,1%	4,5%	4,9%	4,9%	6,3%	5,9%	4,8%
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	5,2%	4,6%	5,7%	5,3%	4,7%	6,7%	7,5%	5,8%
Emisión de Cert. Fiscales	3,6%	3,2%	4,0%	3,2%	3,3%	5,3%	6,1%	3,8%
Rentistas	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Otras Transf. al S.Privado	1,6%	1,4%	1,7%	2,1%	1,3%	1,5%	1,4%	2,0%
OTROS EGRESOS CORRIENTES	7,7%	7,0%	7,0%	9,7%	9,0%	9,6%	8,5%	7,8%
Universidades	4,8%	4,7%	5,2%	5,9%	5,8%	6,6%	6,1%	5,8%
Créd.de Ajuste Estruct.(SAC)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Concesión de Préstamos	0,1%	0,0%	0,0%	0,4%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%
DIFEM	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Otros	2,8%	2,2%	1,8%	3,4%	2,9%	3,0%	2,4%	2,0%
GASTOS NO IDENTIFICADOS	0,5%	0,2%	-0,4%	0,4%	-0,4%	-0,4%	1,3%	-0,4%
EGRESOS DE CAPITAL	22,1%	21,3%	25,4%	26,3%	25,0%	31,7%	33,5%	32,8%
<b>FINANCIAMIENTO</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>
CREDITO EXTERNO NETO	55,2%	52,6%	44,1%	67,7%	67,3%	73,2%	99,6%	-9,0%
DESEMBOLSOS	90,3%	88,3%	65,5%	79,9%	117,8%	111,0%	232,9%	-65,7%
PAGO ESPECIAL DE ARGENTINA	0,0%	0,0%	0,0%	14,0%	0,0%	20,7%	0,0%	0,0%
AMORTIZACIONES	-38,6%	-39,1%	-21,3%	-27,6%	-51,3%	-58,8%	-128,4%	54,8%
INTERESES NO PAGADOS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
PAGO MORA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
ATRASOS ARGENTINA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Alivio Deuda Ext. Hipc	5,5%	5,1%	1,6%	2,4%	2,5%	2,6%	-0,1%	0,0%
OTROS (DEP. ENTEL)	-2,0%	-1,7%	-1,7%	-1,2%	-1,6%	-2,2%	-4,8%	1,8%
CREDITO INTERNO NETO	44,8%	47,4%	55,9%	32,3%	32,7%	26,8%	0,4%	109,0%
BANCO CENTRAL	-40,5%	10,6%	-7,4%	18,7%	-2,8%	-14,5%	-89,3%	139,6%
Cuasifiscal	-11,9%	-12,6%	-7,1%	-5,6%	-2,5%	-5,2%	-15,0%	16,3%
Resto	-28,6%	23,2%	-0,2%	24,3%	-0,3%	-9,3%	-74,3%	123,3%
CONTRATISTAS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
DEUDA FLOTANTE	5,5%	-13,0%	-3,7%	0,4%	0,6%	-3,9%	-1,8%	-0,3%
OTROS	79,8%	49,8%	67,0%	13,2%	34,9%	45,2%	91,5%	-30,3%

(continúa)

## Anexo 3 (continuación)

Certificados Fiscales	-6,5%	-0,1%	4,7%	0,1%	3,4%	9,1%	5,3%	8,9%
Depósitos no Corrientes	16,0%	0,9%	-4,5%	2,8%	0,4%	1,2%	-1,6%	2,0%
Lt's, Mutuales y BT's.	17,5%	10,5%	50,1%	-9,1%	10,0%	24,2%	19,4%	-12,0%
Bonos AFP's	54,1%	45,9%	24,6%	18,5%	20,0%	27,3%	64,0%	-28,0%
Otros	-1,3%	-7,4%	-7,9%	0,9%	1,0%	-16,5%	4,4%	-1,2%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos proporcionados por la Unidad de Programación Fiscal (UPF). Nota: Desde 1998 a 1999 son cifras corregidas por endeudamiento municipal.

**ANEXO 4**  
**COOPERACIÓN INTERNACIONAL POR DONANTE, 1997-2006**  
*(En miles de dólares)*

DONANTE	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ACDI (CANADÁ)	5.372	1.108	2.964	983	354	1.817	6.147	725	420	67
AECI	7	142	464	-	-	-	-	-	-	-
AIF	-	-	290	458	-	-	-	-	-	-
AGCD (BÉLGICA)	-	30	3.420	2.363	648	570	523	3.626	-	54
ALEMANIA	2.845	414	210	296	288	144	-	2.029	6.618	
ARGENTINA	-	-	-	47	-	-	-	-	-	-
ASDI (SUECIA)	-	4.881	782	2.825	5.955	3.518	9.193	14.856	107	684
BÉLGICA	-	-	-	-	-	-	-	-	1.441	347
BID	255	1.215	789	1.034	207	570	51	1.182	-	452
BIRF	-	474	1.729	-	-	117	-	-	-	-
BCO. MUNDIAL	-	-	-	-	45	9	4.903	-	-	-
CAF	283	2.466	-	35	-	-	-	1.073	-	-
CARE	-	-	-	-	-	75	158	-	-	-
COREA	-	-	-	-	445	209	-	-	-	-
COSUDE (SUIZA)	949	1.539	2.028	1.121	2.264	1.076	281	494	382	
COTESU	159	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CHINA	-	10	388	1.136	-	156	-	-	-	-
CUBA										1.299
DANIDA	3.065	1.569	21	294	1.787	905	-	-	-	3.410
DIN (DINAMARCA)	1.995	11.264	3.838	3.435	3.292	5.539	5.682	3.351	694	
ESP (ESPAÑA)	33	586	321	1.322	2.916	1.087	6.051	273	478	194
FAO	-	553	-	5	1.027	-	-	-	-	-
FIDA	585	-	-	-	-	-	-	-	-	-
FNUDC	1.093	562	482	502	-	41	-	-	-	-
FMI	-	2.459	-	-	-	-	-	-	-	-
FONDO NORDICO										37
FONPLATA	70	133	-	-	-	-	-	-	-	-

(continúa)

## Anexo 4 (continuación)

FRA (FRANCIA)	431	434	-	-	-	-	-	7.754	1.716	2.246
G-BR (GRAN BRETAÑA)	1.312	445	1.420	975	1.803	4.096	3.246	-	1.689	3.153
GEF	-	-	19	330	503	569	-	-	-	-
GOBIERNOS	45	-	-	-	-	-	-	157	-	-
GTZ (ALEMANIA)	215	546	992	3.538	771	168	2	-	42	-
HOL (HOLANDA)	20.725	15.133	6.439	9.664	7.527	17.523	16.279	9.472	10.061	362
IDA	-	118	-	-	-	-	-	-	-	-
ITALIA	-	-	-	134	76	25	-	10	5	181
JAPÓN	-	-	-	-	-	-	-	-	16.330	3.081
JICA (JAPÓN)	21.739	22.237	9.718	18.876	35.264	18.354	8.894	9.519	3.865	10.245
KFW (ALEMANIA)	5.171	12.381	8.776	13.308	8.881	7.866	2.014	11.809	3.163	6.383
OEА	-	33	73	36	64	-	-	-	-	-
OIEA	-	73	63	21	15	122	-	-	-	-
OIMT	-	224	-	165	146	181	-	-	-	-
OMS	3	10	-	-	-	10	-	-	-	-
ONG-SEPAG	-	-	10	-	-	-	-	-	-	-
ONG	-	-	2	-	29	166	-	-	-	-
OPS	44	34	-	7	-	-	-	3	-	-
ORG-INT	2.225	-	-	684	-	-	-	13	576	1.346
OTROS	-	7	270	80	-	-	-	2.997	-	138
PERU	-	144	132	123	206	153	-	988	-	-
PMA	822	1.393	2.547	3.298	3.555	2.891	1.577	1.483	463	794
PRIVADOS	260	-	-	-	66	418	316	365	811	53
PNUD	19	116	93	156	-	-	-	25	-	63
PROIS	-	62	-	-	-	-	-	-	-	-
UE	3.426	11.551	15.670	12.289	22.504	8.954	45.370	30.536	26.828	42.560
UNDCP	-	74	-	2.273	2.846	3.938	-	-	-	-
UNESCO	-	-	4	18	-	-	-	-	-	-
UNFPA	224	31	1.366	613	695	422	-	139	5	13
UNICEF	338	694	2.959	2.149	2.644	1.410	383	958	608	527
USA	-	-	-	-	-	-	-	-	1.189	1

(continúa)

## Anexo 4 (conclusión)

USAID	13.171	11.580	15.520	43.583	20.548	14.294	18.061	44	36	-
SUECIA	9.501	1.854	4.667	1.089	36	2.002	-	-	1.511	251
SUIZA	15.892	241	511	643	64	65	-	-	6	398
VENEZUELA										22.574
SISIN							29.345	33.654	40.122	42.110
HIPC	-	10.719	62.409	55.030	65.057	80.085	67.410	68.488	72.420	57.736
SWAP España	-	-	-	834	3.155	2.415	6.605	11.190	11.041	11.046
<b>TOTAL</b>	<b>112.274</b>	<b>119.539</b>	<b>151.385</b>	<b>185.771</b>	<b>195.684</b>	<b>181.961</b>	<b>232.493</b>	<b>217.212</b>	<b>202.628</b>	<b>211.804</b>

Fuente: Unidad de Programación Fiscal.

**ANEXO 5**  
**RÉGIMEN TRIBUTARIO NACIONAL**

No.	Tributo	Alícuota	Base imponible	Distribución
1	Impuesto al Valor Agregado (IVA)	alícuota general del 13%	Venta de bienes muebles, la prestación de servicios y la importaciones definitivas	Entra en el régimen de coparticipación.
2	Régimen Complementario del IVA (RC-IVA),	13%	Los ingresos de fuente boliviana de las personas físicas y sucesiones indivisas provenientes del trabajo, la inversión de capital o la aplicación de ambos.	Entra en el régimen de coparticipación.
3	Impuesto a las Transacciones (IT)	3%	Ingresos brutos devengados.	Entra en el régimen de coparticipación.
4	Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE)	50%  25% 50%  45%	Utilidades presuntas de ingresos profesionales.  Remesas al exterior  Actividades extractivas o  Ingresos netos obtenidos en cada operación extractiva.	Entra en el régimen de coparticipación.
5	Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD)	Alícuotas se definen anualmente para cada producto por Decreto Supremo	la producción local y las importaciones de hidrocarburos y derivados	El 75% se destina al Tesoro General de la Nación y el 25% a los Departamentos, siendo la distribución de este último porcentaje, la mitad en partes iguales entre los 9 departamentos y la mitad en proporción a la población.
6	Impuesto Directo a los Hidrocarburos	32%	Sobre el valor en boca de pozo, la producción fiscalizada de hidrocarburos.	El 56,25% se destina al TGN y el 43,75% a los Departamentos.
7	Impuesto Complementario a la Minería (ICM)	Tasas porcentuales según la cotización internacional de cada mineral	Grava la actividad extractiva.	Departamentos productores según lo generado en cada uno de ellos.
8	Impuesto a los Consumos Específicos (ICE)	tasas específicas según cada producto	los productos de tabaco, los vehículos y las bebidas alcohólicas y gaseosas, de producción local e importados	Entra en el régimen de coparticipación.
9	Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes (ITGB)	1%: ascendientes, descendientes y cónyuge, 10%: hermanos y sus descendientes y 20%: otros colaterales, legatarios y donatarios		Entra en el régimen de coparticipación.

(continúa)

## Anexo 5 (conclusión)

10	Impuesto a las Salidas al Exterior (ISAE)	una tasa específica actualizable anualmente	Grava a los viajeros por vía aérea	Entra en el régimen de coparticipación.
11	Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF)	0,25%	Monto bruto transado en las entidades	100% TGN
12	Gravamen Arancelario consolidado (GAC)	Alícuotas definidas por el Poder Ejecutivo que fluctúan entre el 0 y el 10%	Importaciones definitivas	Entra en el régimen de coparticipación.
13	Regalías Hidrocarburíferas, Forestales y Mineras		A las actividades extractivas con una alícuota del 18% para el caso del petróleo, calculada sobre el valor del petróleo en boca de pozo,	12% se destina a los departamentos productores y el 6% al TGN.

Fuente: Elaboración interna con base a las diferentes leyes y al estudio de Zapata Juan Antonio (2007), Descentralización en Bolivia, Banco Interamericano de Desarrollo, mayo, págs. 140-141.



**ANEXO 6**  
**GASTO EN PENSIONES, 1990-2006**  
*(En millones de bolivianos)*

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	
FOPEBA	28,10	150,20	209,80	265,70	318,10	336,94	580,30	713,99	
<i>% del PIB</i>	0,2	0,80	1,00	1,10	1,20	1,00	1,50	1,70	
FONARE	12,30	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
<i>% del PIB</i>	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
FOPEMA	49,60	39,40	39,70	53,80	57,60	67,14	53,20	0,00	
<i>% del PIB</i>	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,0	
CNS	0,50	0,60	0,60	3,30	3,10	0,34	1,70	0,00	
<i>% del PIB</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
FOPAP	16,30	13,90	17,10	19,80	27,60	19,44	19,00	0,00	
<i>% del PIB</i>	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,00	
Otros	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	138,00	58,26	
<i>% del PIB</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,1	
FONCOMS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	512,51	
<i>% del PIB</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,20	
COSSMIL	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	60,00	
<i>% del PIB</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	
Retroactivos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
<b>RENTAS</b>	<b>106,80</b>	<b>204,10</b>	<b>267,20</b>	<b>342,60</b>	<b>406,30</b>	<b>423,86</b>	<b>792,20</b>	<b>1344,76</b>	
<i>En % del PIB</i>	<i>0,70</i>	<i>1,10</i>	<i>1,20</i>	<i>1,40</i>	<i>1,50</i>	<i>1,30</i>	<i>2,10</i>	<i>3,23</i>	
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
FOPEBA	931,95	1536,50	1895,40	2107,80	2290,32	2394,56	2664,22	2782,25	2974,70
<i>% del PIB</i>	2,00	3,20	3,70	3,90	4,00	3,90	3,80	3,70	3,30
FONARE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

(continúa)

## Anexo 6 (conclusión)

<i>% del PIB</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
FOPEMA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>% del PIB</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
CNS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>% del PIB</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
FOPAP	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>% del PIB</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otros	55,95	102,30	78,19	29,47	31,93	20,49	15,50	18,25	19,70	19,70
<i>% del PIB</i>	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
FONCOMS	555,94	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>% del PIB</i>	1,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
COSSMIL	142,50	160,50	167,31	207,54	248,64	291,51	301,40	309,48	289,40	289,40
<i>% del PIB</i>	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3
Retroactivos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>RENTAS</b>	<b>1686,34</b>	<b>1799,30</b>	<b>2140,90</b>	<b>2344,81</b>	<b>2570,89</b>	<b>2706,56</b>	<b>2981,12</b>	<b>3109,98</b>	<b>3283,80</b>	<b>3283,80</b>
<b><i>En % del PIB</i></b>	<b>3,60</b>	<b>3,74</b>	<b>4,12</b>	<b>4,36</b>	<b>4,54</b>	<b>4,37</b>	<b>4,31</b>	<b>4,13</b>	<b>4,13</b>	<b>3,70</b>

Fuente: Unidad de Programación Fiscal y TGN.

Notas:

1. En noviembre de 1996 se intervienen todos los fondos complementarios de pensiones, a partir de ese momento el Gobierno se hace cargo del gasto de pensiones.
2. En mayo de 1997 empiezan a operar las AFP's (Futuro de Bolivia y Previsión).
3. A partir de 1999 el registro de las Rentas Básica y Complementaria se unifica.
4. Los valores para los años 2004 al 2006 son preliminares.

**ANEXO 7**  
**COMPOSICIÓN SECTORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA, 1998-2006**  
*(En porcentajes)*

<b>SECTORES</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>Producción</b>	<b>12,9%</b>	<b>9,8%</b>	<b>10,5%</b>	<b>10,4%</b>	<b>10,8%</b>	<b>9,8%</b>	<b>9,1%</b>	<b>11,3%</b>	<b>12,8%</b>
Agricultura	10,4%	7,8%	9,0%	9,2%	9,2%	8,2%	8,2%	9,1%	9,1%
Minería	1,2%	0,7%	0,5%	0,3%	0,5%	1,0%	0,2%	0,5%	0,7%
Industrias y turismo	0,8%	0,8%	1,0%	0,9%	1,1%	0,6%	0,7%	1,1%	1,5%
Hidrocarburos	0,5%	0,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,6%	1,5%
<b>Infraestructura</b>	<b>35,0%</b>	<b>33,4%</b>	<b>34,8%</b>	<b>35,9%</b>	<b>38,0%</b>	<b>45,5%</b>	<b>49,3%</b>	<b>51,8%</b>	<b>56,5%</b>
Energía	3,0%	2,2%	2,3%	2,4%	2,3%	2,6%	3,0%	3,2%	5,2%
Transporte	30,3%	30,2%	31,1%	31,6%	32,6%	40,7%	43,9%	45,9%	49,3%
Comunicaciones	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Recursos Hídricos	1,7%	1,0%	1,4%	1,9%	3,1%	2,2%	2,4%	2,7%	2,0%
<b>Social</b>	<b>48,5%</b>	<b>49,9%</b>	<b>48,8%</b>	<b>46,3%</b>	<b>43,0%</b>	<b>37,4%</b>	<b>36,8%</b>	<b>30,8%</b>	<b>24,9%</b>
Salud y Seguridad Social	6,9%	7,8%	10,4%	7,7%	9,1%	7,4%	7,5%	6,4%	7,0%
Educación y cultura	12,7%	14,4%	14,3%	16,8%	16,4%	13,2%	9,0%	6,8%	5,2%
Saneamiento básico	16,3%	18,6%	15,6%	11,7%	7,8%	6,7%	11,2%	8,1%	4,6%
Desarrollo urbano y vivienda	12,6%	9,1%	8,5%	10,1%	9,7%	10,1%	9,1%	9,5%	8,1%
<b>Multisectorial</b>	<b>4,0%</b>	<b>6,7%</b>	<b>5,8%</b>	<b>7,3%</b>	<b>8,2%</b>	<b>7,3%</b>	<b>4,8%</b>	<b>6,0%</b>	<b>5,8%</b>
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Unidad de Programación Fiscal, BCB y VIPFE. Nota: datos para el año 2006 son preliminares.

**ANEXO 8**  
**EJECUCIÓN SECTORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA, 2006**  
*(En millones de bolivianos)*

SECTOR	2006							
	Presup.	Part. %	Presup. Vigente	Part. %	Ejecución	Part. %	% Ejec. Presup.	% Ejec. Vigente
<b>Productivos</b>	<b>791,8</b>	<b>12,8%</b>	<b>1.079,9</b>	<b>11,9%</b>	<b>794,0</b>	<b>11,1%</b>	<b>100,3%</b>	<b>73,5%</b>
- Hidrocarburos	90,0	1,5%	122,0	1,3%	59,6	0,8%	66,2%	48,9%
- Minería	41,5	0,7%	64,2	0,7%	24,9	0,3%	59,9%	38,8%
- Industria y Turismo	95,2	1,5%	101,2	1,1%	92,5	1,3%	97,3%	91,5%
- Agropecuario	565,2	9,1%	792,6	8,7%	617,0	8,6%	109,2%	77,8%
-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Infraestructura</b>	<b>3.496,0</b>	<b>56,5%</b>	<b>5.111,3</b>	<b>56,2%</b>	<b>3.909,5</b>	<b>54,7%</b>	<b>111,8%</b>	<b>76,5%</b>
-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Transportes	3.048,2	49,3%	4.311,9	47,4%	3.324,9	46,6%	109,1%	77,1%
- Energía	324,6	5,2%	543,3	6,0%	358,2	5,0%	110,3%	65,9%
- Comunicaciones	0,3	0,0%	21,5	0,2%	10,4	0,1%	3830,9%	48,5%
- Recursos Hídricos	122,9	2,0%	234,6	2,6%	215,9	3,0%	175,6%	92,0%
-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Sociales</b>	<b>1.540,6</b>	<b>24,9%</b>	<b>2.489,4</b>	<b>27,4%</b>	<b>2.133,4</b>	<b>29,9%</b>	<b>138,5%</b>	<b>85,7%</b>
-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Salud	434,3	7,0%	657,4	7,2%	496,5	7,0%	114,3%	75,5%
- Educación y Cultura	323,7	5,2%	661,4	7,3%	610,6	8,5%	188,6%	92,3%
- Saneamiento Básico	282,4	4,6%	471,5	5,2%	458,4	6,4%	162,3%	97,2%
- Urbanismo y Vivienda	500,2	8,1%	699,2	7,7%	567,9	8,0%	113,5%	81,2%
-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Multisectoriales</b>	<b>360,0</b>	<b>5,8%</b>	<b>413,7</b>	<b>4,5%</b>	<b>304,4</b>	<b>4,3%</b>	<b>84,5%</b>	<b>73,6%</b>
<b>Total</b>	<b>6.188,4</b>	<b>100,0%</b>	<b>9.094,3</b>	<b>100,0%</b>	<b>7.141,3</b>	<b>100,0%</b>	<b>115,4%</b>	<b>78,5%</b>

Fuente: Unidad de Programación Fiscal.

Nota: los datos de esta tabla son preliminares.

**ANEXO 9.A: INVERSIÓN PÚBLICA POR INSTITUCIÓN, 1990-2006**  
(En millones de bolivianos)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>SPNF (1+ 2)</b>	<b>1.276,5</b>	<b>1.659,9</b>	<b>2.206,9</b>	<b>2.245,6</b>	<b>2.478,5</b>	<b>2.646,5</b>	<b>3.060,5</b>	<b>3.016,8</b>	<b>3.284,0</b>
1 <i>Gobierno General (a + b)</i>	678,7	941,8	1.308,1	1.440,4	1.751,6	1.951,7	2.425,6	2.742,3	3.129,4
a Gobierno Central	316,8	383,4	597,9	646,0	845,3	717,2	724,1	698,9	620,7
SNC	178,1	318,0	520,1	511,0	730,4	583,1	478,0	488,0	511,5
R.G.C.	138,7	65,5	77,8	135,0	114,9	134,1	246,1	210,9	109,2
b Resto Gobierno General	361,9	558,4	710,2	794,4	906,3	1.234,5	1.701,5	2.043,5	2.508,8
Prefecturas/Corporac.	224,6	329,5	389,4	420,5	369,0	358,1	554,3	680,9	740,6
Alcaldías	39,4	71,4	84,0	156,4	343,9	621,9	768,1	965,6	1.356,4
Otros	97,9	157,5	236,8	217,5	193,4	254,5	379,2	397,0	411,8
2 <i>Empresas públicas</i>	597,7	718,1	898,8	805,2	726,8	694,8	634,9	274,4	154,6
YPFB	335,0	412,7	408,7	402,6	460,8	316,7	235,2	41,9	21,3
COMIBOL	4,8	20,5	7,5	1,5	0,9	1,5	1,3	4,3	3,4
ENAF	0,0	6,6	8,9	7,9	10,7	4,9	7,5	4,9	1,1
ENTEL	88,4	75,8	52,4	109,4	38,5	27,8	0,0	0,0	0,0
ENDE	49,5	104,6	222,6	130,8	91,8	166,4	119,3	37,3	13,8
ENFE	59,5	53,6	70,5	59,1	48,8	28,3	1,8	5,3	0,2
Otras Empresas	60,6	44,4	128,0	93,8	75,4	149,4	269,8	180,8	114,8

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>SPNF (1+ 2)</b>	<b>3.438,2</b>	<b>3.676,9</b>	<b>4.492,6</b>	<b>4.774,5</b>	<b>5.014,2</b>	<b>6.348,6</b>	<b>7.743,9</b>	<b>9.372,3</b>
1 <i>Gobierno General (a + b)</i>	3.330,0	3.589,9	4.401,6	4.686,1	4.960,5	6.290,7	7.654,6	9.283,6
a Gobierno Central	686,5	1.571,2	1.918,0	1.735,6	2.075,2	2.463,9	3.051,5	2.024,4
SNC	490,2	695,9	687,8	811,0	1.055,6	1.415,7	1.684,9	1.271,7
R.G.C.	196,3	875,2	1.230,2	924,6	1.019,6	1.048,1	1.366,6	752,7
b Resto Gobierno General	2.643,5	2.018,7	2.483,6	2.950,5	2.885,3	3.826,8	4.603,1	7.259,2
Prefecturas/Corporac.	584,5	772,9	1.003,0	872,8	741,6	936,8	1.695,8	2.953,9
Alcaldías	1.316,1	1.130,6	1.394,0	1.988,3	2.109,5	2.848,9	2.814,6	4.166,7
Otros	743,0	115,2	86,6	89,3	34,2	41,2	92,7	138,6

(continúa)

## Anexo 9A (conclusión)

2	<i>Empresas públicas</i>	108,2	87,0	91,0	88,5	53,7	57,9	89,3	88,7
	YPFB	37,6	1,9	6,1	4,9	7,3	2,2	32,6	30,6
	COMIBOL	4,1	4,2	3,0	10,7	1,4	2,0	12,7	13,1
	ENAF	1,0	0,7	0,7	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
	ENTEL	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	ENDE	4,8	1,3	3,4	10,1	4,5	13,1	3,6	2,3
	ENFE	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Otras Empresas	60,3	78,8	77,8	62,8	40,5	40,6	40,4	42,7

Fuente: Unidad de Programación Fiscal, BCB y VIPFE.

Nota: datos para los años 2004 al 2006 son preliminares.

**ANEXO 9.B: INVERSIÓN PÚBLICA POR INSTITUCIÓN, 1990-2006**  
(En porcentajes del PIB)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
<b>SPNF (1+ 2)</b>	<b>8,3</b>	<b>8,7</b>	<b>10,0</b>	<b>9,2</b>	<b>9,0</b>	<b>8,2</b>	<b>8,2</b>	<b>7,2</b>	<b>7,0</b>	<b>7,1</b>	<b>7,1</b>	<b>8,4</b>	<b>8,4</b>	<b>8,1</b>	<b>9,1</b>	<b>10,2</b>	<b>10,5</b>	
<i>Gobierno General</i>																		
1 (a + b)	4,4	4,9	5,9	5,9	6,3	6,1	6,5	6,6	6,7	6,9	6,9	8,2	8,3	8,0	9,0	10,1	10,4	
a Gobierno Central	2,1	2,0	2,7	2,6	3,1	2,2	1,9	1,7	1,3	1,4	3,0	3,6	3,1	3,4	3,5	4,0	2,3	
SNC	1,2	1,7	2,4	2,1	2,6	1,8	1,3	1,2	1,1	1,0	1,3	1,3	1,4	1,7	2,0	2,2	1,4	
R.G.C.	0,9	0,3	0,4	0,6	0,4	0,4	0,7	0,5	0,2	0,4	1,7	2,3	1,6	1,6	1,5	1,8	0,8	
b Resto Gobierno General	2,3	2,9	3,2	3,2	3,3	3,8	4,5	4,9	5,4	5,5	3,9	4,6	5,2	4,7	5,5	6,0	8,1	
Prefecturas/ Corporaciones	1,5	1,7	1,8	1,7	1,3	1,1	1,5	1,6	1,6	1,2	1,5	1,9	1,5	1,2	1,3	2,2	3,3	
Alcaldías	0,3	0,4	0,4	0,6	1,2	1,9	2,0	2,3	2,9	2,7	2,2	2,6	3,5	3,4	4,1	3,7	4,7	
Otros	0,6	0,8	1,1	0,9	0,7	0,8	1,0	1,0	0,9	1,5	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	
2 <i>Empresas públicas</i>	3,9	3,8	4,1	3,3	2,6	2,2	1,7	0,7	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	
YPFB	2,2	2,2	1,9	1,6	1,7	1,0	0,6	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
COMIBOL	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
ENAF	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
ENTEL	0,6	0,4	0,2	0,4	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
ENDE	0,3	0,5	1,0	0,5	0,3	0,5	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
ENFE	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Otras Empresas	0,4	0,2	0,6	0,4	0,3	0,5	0,7	0,4	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Programación Fiscal, BCB y VIPFE. Nota: datos para los años 2004 al 2006 son preliminares.

**ANEXO 10**  
**COMPOSICIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA POR INSTITUCIÓN, 1990-2006**  
*(En porcentajes)*

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
<b>SPNF (1+ 2)</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100,</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	
<i>Gobierno General</i>																		
1 <i>(a + b)</i>	53,2	56,7	59,3	64,1	70,7	73,7	79,3	90,9	95,3	96,9	97,6	98,0	98,1	98,9	99,1	98,8	99,1	
a Gobierno Central	24,8	23,1	27,1	28,8	34,1	27,1	23,7	23,2	18,9	20,0	42,7	42,7	36,4	41,4	38,8	39,4	21,6	
SNC	14,0	19,2	23,6	22,8	29,5	22,0	15,6	16,2	15,6	14,3	18,9	15,3	17,0	21,1	22,3	21,8	13,6	
R.G.C.	10,9	3,9	3,5	6,0	4,6	5,1	8,0	7,0	3,3	5,7	23,8	27,4	19,4	20,3	16,5	17,6	8,0	
Resto Gobierno																		
b General	28,3	33,6	32,2	35,4	36,6	46,6	55,6	67,7	76,4	76,9	54,9	55,3	61,8	57,5	60,3	59,4	77,5	
Prefecturas/ Corporaciones	17,6	19,9	17,6	18,7	14,9	13,5	18,1	22,6	22,6	17,0	21,0	22,3	18,3	14,8	14,8	21,9	31,5	
Alcaldías	3,1	4,3	3,8	7,0	13,9	23,5	25,1	32,0	41,3	38,3	30,7	31,0	41,6	42,1	44,9	36,3	44,5	
Otros	7,7	9,5	10,7	9,7	7,8	9,6	12,4	13,2	12,5	21,6	3,1	1,9	1,9	0,7	0,6	1,2	1,5	
2 <i>Empresas públicas</i>	46,8	43,3	40,7	35,9	29,3	26,3	20,7	9,1	4,7	3,1	2,4	2,0	1,9	1,1	0,9	1,2	0,9	
YPFB	26,2	24,9	18,5	17,9	18,6	12,0	7,7	1,4	0,6	1,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,4	0,3	
COMIBOL	0,4	1,2	0,3	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,0	0,0	0,2	0,1	
ENAF	0,0	0,4	0,4	0,4	0,4	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
ENTEL	6,9	4,6	2,4	4,9	1,6	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
ENDE	3,9	6,3	10,1	5,8	3,7	6,3	3,9	1,2	0,4	0,1	0,0	0,1	0,2	0,1	0,2	0,0	0,0	
ENFE	4,7	3,2	3,2	2,6	2,0	1,1	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Otras Empresas	4,7	2,7	5,8	4,2	3,0	5,6	8,8	6,0	3,5	1,8	2,1	1,7	1,3	0,8	0,6	0,5	0,5	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Programación Fiscal, BCB y VIPFE.

Nota: datos para los años 2004 al 2006 son preliminares.



**ANEXO 11.A**  
**INVERSIÓN PÚBLICA POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO, 1992-2006**  
*(En millones de dólares)*

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>TOTAL</b>	<b>531,58</b>	<b>480,57</b>	<b>513,29</b>	<b>519,73</b>	<b>588,69</b>	<b>548,28</b>	<b>504,69</b>	
<b>RECURSOS INTERNOS</b>	<b>249,36</b>	<b>197,14</b>	<b>221,22</b>	<b>249,43</b>	<b>264,56</b>	<b>322,90</b>	<b>292,22</b>	<b>530,63</b>
TGN	39,25	24,83	30,00	33,41	22,26	27,90	25,20	<b>295,40</b>
TGN-Papeles	-	-	-	-	-	-	2,54	22,57
Fondo de Compensación	-	-	-	-	-	-	13,18	3,59
Fondo Vial	-	-	-	-	-	-	9,27	11,16
Otros Gobierno	-	-	-	-	-	-	2,90	9,28
Recursos Contravalor	-	-	96,81	-	1,43	14,43	10,92	1,61
Coparticipación IEH	-	-	-	-	15,78	17,68	17,92	25,42
Coparticipación Municipal	-	-	40,04	118,13	117,44	139,42	135,82	24,15
Impuesto Directo a los Hidrocarburos								112,05
Regalías	-	-	-	-	-	-	23,55	
Recursos Propios	152,09	125,01	-	78,92	102,83	111,88	46,51	23,57
Otros	44,09	36,58	38,40	8,19	4,83	11,60	4,42	57,51
Fondo Fiduciario Adm.								
Local	6,62	5,25	10,16	8,07	-	-	-	4,48
DIFEM	-	-	5,81	2,71	-	-	-	-
DIFAD	7,31	5,47	-	-	-	-	-	-
<b>RECURSOS EXTERNOS</b>	<b>282,22</b>	<b>283,42</b>	<b>292,07</b>	<b>270,30</b>	<b>324,13</b>	<b>225,38</b>	<b>212,47</b>	-
Créditos	232,43	217,46	237,65	222,71	256,43	174,24	153,55	<b>235,23</b>
Donaciones	49,78	65,96	54,42	47,59	67,71	51,14	58,91	174,16
Donaciones HIPC II	-	-	-	-	-	-	-	61,07
								-

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>TOTAL</b>	<b>583,50</b>	<b>638,82</b>	<b>584,73</b>	<b>499,80</b>	<b>601,61</b>	<b>629,18</b>	<b>762,12</b>
<b>RECURSOS INTERNOS</b>	<b>308,42</b>	<b>332,72</b>	<b>270,35</b>	<b>181,94</b>	<b>202,43</b>	<b>233,84</b>	<b>402,01</b>
TGN	28,91	38,97	22,82	14,45	14,30	11,18	15,32
TGN-Papeles	1,19	2,98	6,57	4,84	6,79	4,14	3,98

(continúa)

Anexo 11.A (conclusión)							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Fondo de Compensación	9,19	11,32	8,41	4,32	6,91	2,93	8,04
Fondo Vial	11,22	2,63	-	-	-	-	-
Otros Gobierno	5,60	8,94	5,95	3,78	1,93	1,48	1,85
Recursos Contravalor	22,11	19,25	31,08	13,50	17,96	10,72	13,09
Coparticipación IEH	30,11	37,42	17,53	13,37	12,01	13,14	22,19
Coparticipación Municipal	101,05	96,89	78,60	65,48	65,89	65,58	45,25
Impuesto Directo a los Hidrocarburos						9,64	128,69
Regalías	18,93	27,78	33,00	33,19	43,86	76,82	121,62
Recursos Propios	77,38	83,54	63,78	27,63	31,03	35,19	37,01
Otros	2,75	2,99	2,60	1,40	1,75	3,02	4,96
Fondo Fiduciario Adm.							
Local	-	-	-	-	-	-	-
DIFEM	-	-	-	-	-	-	-
DIFAD	-	-	-	-	-	-	-
<b>RECURSOS EXTERNOS</b>	<b>275,07</b>	<b>306,10</b>	<b>314,39</b>	<b>317,86</b>	<b>399,18</b>	<b>395,34</b>	<b>360,11</b>
Créditos	202,93	193,69	198,23	216,71	302,52	311,59	288,42
Donaciones	72,14	100,46	76,28	73,79	73,58	68,44	65,01
Donaciones HIPC II	-	11,96	39,88	27,36	23,07	15,31	6,68

Fuente: Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo e Instituto Nacional de Estadísticas. Nota: A partir de 1995 incluye ejecución estimada de los gobiernos municipales

**ANEXO 11.B**  
**COMPOSICIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO, 1992-2006**  
*(En porcentajes)*

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Prom.
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>RECURSOS</b>																	
INTERNOS	46,9	41,0	43,1	48,0	44,9	58,9	57,9	55,7	55,7	52,9	52,1	46,2	36,4	33,6	37,2	52,7	47,2
TGN	7,4	5,2	5,8	6,4	3,8	5,1	5,0	4,3	4,3	5,0	6,1	3,9	2,9	2,4	1,8	2,0	4,5
TGN-Papeles	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,7	0,7	0,2	0,5	1,1	1,0	1,1	0,7	0,5	0,4
Fondo de Compensa- ción	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,6	2,1	2,1	1,6	1,8	1,4	0,9	1,1	0,5	1,1	0,9
Fondo Vial	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,8	1,7	1,7	1,9	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4
Otros Gobierno	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,3	0,3	1,0	1,4	1,0	0,8	0,3	0,2	0,2	0,4
Recursos Contravalor	0,0	0,0	18,9	0,0	0,2	2,6	2,2	4,8	4,8	3,8	3,0	5,3	2,7	3,0	1,7	1,7	3,3
Coparticipa-ción IEH	0,0	0,0	0,0	0,0	2,7	3,2	3,6	4,6	4,6	5,2	5,9	3,0	2,7	2,0	2,1	2,9	2,5
Coparticipa-ción Municipal	0,0	0,0	7,8	22,7	19,9	25,4	26,9	21,1	21,1	17,3	15,2	13,4	13,1	11,0	10,4	5,9	14,0
Impuesto Directo a los Hidrocarburos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5	16,9	1,2
Regalías	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,7	4,4	4,4	3,2	4,3	5,6	6,6	7,3	12,2	16,0	4,3
Recursos Propios	28,6	26,0	0,0	15,2	17,5	20,4	9,2	10,8	10,8	13,3	13,1	10,9	5,5	5,2	5,6	4,9	12,4
Otros	8,3	7,6	7,5	1,6	0,8	2,1	0,9	0,8	0,8	0,5	0,5	0,4	0,3	0,3	0,5	0,7	2,2
Fondo Fiduciario Adm.																	
Local	1,2	1,1	2,0	1,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4
DIFEM	0,0	0,0	1,1	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
DIFAD	1,4	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
<b>RECURSOS</b>																	
EXTERNOS	53,1	59,0	56,9	52,0	55,1	41,1	42,1	44,3	44,3	47,1	47,9	53,8	63,6	66,4	62,8	47,3	52,8
Créditos	43,7	45,3	46,3	42,9	43,6	31,8	30,4	32,8	32,8	34,8	30,3	33,9	43,4	50,3	49,5	37,8	39,8
Donaciones	9,4	13,7	10,6	9,2	11,5	9,3	11,7	11,5	11,5	12,4	15,7	13,0	14,8	12,2	10,9	8,5	11,6
Donaciones HIPC II	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,9	6,8	5,5	3,8	2,4	0,9	1,4

Fuente: Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo e Instituto Nacional de Estadísticas.

Nota: A partir de 1995 incluye ejecución estimada de los gobiernos municipales

**ANEXO 12**  
**INVERSIÓN PÚBLICA EJECUTADA, 2006**  
*(En millones de bolivianos)*

ENTIDAD	TOTAL	% DEL PIB	COMPOSICION
<b>Servicio Nacional de Caminos / Administradora Boliviana de Carreteras</b>	<b>1.271,71</b>	<b>1,4%</b>	<b>13,4%</b>
Alcaldía Municipal Sucre	109,76	0,1%	1,2%
Alcaldía Municipal La Paz	493,41	0,6%	5,2%
Alcaldía Municipal El Alto	164,45	0,2%	1,7%
Alcaldía Municipal Cochabamba	224,30	0,3%	2,4%
Alcaldía Municipal Potosí	49,28	0,1%	0,5%
Alcaldía Municipal Oruro	106,42	0,1%	1,1%
Alcaldía Municipal Santa Cruz	494,45	0,6%	5,2%
Alcaldía Municipal Tarija	137,48	0,2%	1,5%
Alcaldía Municipal Trinidad	46,46	0,1%	0,5%
Alcaldía Municipal Cobija	59,95	0,1%	0,6%
Resto de las Alcaldías	2.277,52	2,5%	24,1%
<b>Total Alcaldías</b>	<b>4.163,47</b>	<b>4,7%</b>	<b>44,0%</b>
Prefectura Beni	223,92	0,3%	2,4%
Prefectura Cochabamba	478,68	0,5%	5,1%
Prefectura Chuquisaca	125,56	0,1%	1,3%
Prefectura La Paz	276,43	0,3%	2,9%
Prefectura Oruro	188,68	0,2%	2,0%
Prefectura Pando	292,70	0,3%	3,1%
Prefectura Potosí	115,68	0,1%	1,2%
Prefectura Santa Cruz	223,02	0,2%	2,4%
Prefectura Tarija	1.113,67	1,2%	11,8%
<b>Total Prefecturas</b>	<b>3.038,34</b>	<b>3,4%</b>	<b>32,1%</b>
<b>Seguridad Social</b>	<b>138,58</b>	<b>0,2%</b>	<b>1,5%</b>
<b>Otras Instituciones (Gov. Central y descentralizadas)</b>	<b>756,90</b>	<b>0,8%</b>	<b>8,0%</b>
<b>Empresas</b>	<b>89,25</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,9%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>9.458,25</b>	<b>10,6%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo e Instituto Nacional de Estadísticas.

Nota: A partir de 1995 incluye ejecución estimada de los gobiernos municipales

**ANEXO 13**  
**RECURSOS HIPC II, 2001-2007**  
*(En millones de dólares)*

Mes	Gestión 2001		Gestión 2002		Gestión 2003		Gestión 2004	
	FSM	Diálogo 2000	FSM	Diálogo 2000	FSM	Diálogo 2000	FSM	Diálogo 2000
Enero	0,00	0,00	0,00	0,00	2,25	4,30	2,25	3,65
Febrero	0,00	0,00	0,00	0,00	2,25	2,80	2,25	3,65
Marzo	0,00	0,00	2,70	0,00	2,25	5,80	2,25	3,65
Abril	0,00	0,00	2,70	7,74	2,25	4,30	2,25	3,65
Mayo	0,00	0,00	2,70	7,74	2,25	4,30	2,25	3,65
Junio	0,00	0,00	0,00	0,00	2,25	4,30	2,25	3,65
Julio	0,00	0,00	2,70	7,74	2,25	4,30	2,25	3,65
Agosto	1,00	4,67	5,40	15,48	2,25	4,30	2,25	3,65
Septiembre	1,00	4,67	2,70	7,74	2,25	4,30	2,25	3,65
Octubre	1,00	4,67	2,70	7,74	2,25	4,30	2,25	3,65
Noviembre	1,00	4,67	2,70	7,74	2,25	4,30	2,25	3,65
Diciembre	1,00	13,98	2,70	18,57	2,25	3,49	2,25	15,35
<b>TOTAL</b>	<b>5,00</b>	<b>32,65</b>	<b>27,00</b>	<b>80,48</b>	<b>27,00</b>	<b>50,79</b>	<b>27,00</b>	<b>55,50</b>

Mes	Gestión 2005		Gestión 2006		Gestión 2007	
	FSM	Diálogo 2000	FSM	Diálogo 2000	FSM	Diálogo 2000
Enero	2,25	3,18	2,25	3,03	2,25	2,75
Febrero	2,25	2,18	0,00	0,00	2,25	2,75
Marzo	2,25	4,18	4,50	6,05	2,25	2,75
Abril	2,25	3,18	0,00	0,00	2,25	2,75
Mayo	2,25	3,18	4,50	6,05	2,25	2,75
Junio	2,25	3,18	2,25	3,03	2,25	2,75
Julio	2,25	3,18	2,25	3,03	2,25	2,75
Agosto	2,25	3,18	2,25	3,03	2,25	2,75
Septiembre	2,25	3,18	0,00	0,00	0,00	0,00
Octubre	2,25	3,18	4,50	6,05	0,00	0,00
Noviembre	2,25	3,18	2,25	3,03	0,00	0,00
Diciembre	2,25	9,30	2,25	6,91	0,00	0,00
<b>TOTAL</b>	<b>27,00</b>	<b>44,22</b>	<b>27,00</b>	<b>40,19</b>	<b>18,00</b>	<b>22,00</b>

Fuente: Unidad de Deuda Pública Externa. Nota: FSM: Fondo Solidario Municipal.

**ANEXO 14**  
**DEUDA PÚBLICA, 2000-2006**  
*(En millones de dólares y porcentajes)*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>DEUDA TOTAL (A + B)</b>							
Saldo en valor nominal (DT)	5.547,20	5.995,10	5.888,10	6.844,80	6.996,70	7.152,60	5.923,60
Saldo en valor presente neto (DTV)	3.878,80	3.357,70	3.869,80	4.427,70	5.205,40	4.583,80	4.449,80
Servicio (ST)	590,10	597,10	728,90	813,20	805,90	1.035,90	881,20
<b>Indicadores de deuda total (en %)</b>							
DT/PIB	65,90	73,50	74,40	84,60	79,70	75,60	52,80
DVT/PIB	46,10	41,20	48,90	54,70	59,30	48,40	39,60
ST/X	40,10	39,30	46,90	41,50	31,50	31,60	20,50
ST/IFI	27,30	29,30	36,90	41,20	34,50	35,40	22,00
<b>DEUDA EXTERNA (A)</b>							
Saldo en valor nominal (DE)	4.460,20	4.496,80	4.399,60	5.142,10	5.045,20	4.941,60	3.248,10
Saldo en valor presente neto (DVE)	2.791,80	1.859,40	2.381,30	2.725,00	3.253,90	2.372,80	1.774,30
Servicio antes HIPC (SDAE)	348,80	342,90	414,00	432,90	454,60	516,00	565,20
Servicio después HIPC (SDDE)	268,20	248,40	258,10	273,60	289,10	367,60	325,30
Alivio HIPC (HIPC)	80,50	99,00	159,20	160,00	166,00	148,40	240,00
<b>Indicadores de deuda (en %)</b>							
DE/PIB	53,00	55,10	55,60	63,50	57,40	52,20	28,90
DVE/PIB	33,20	22,80	30,10	33,70	37,00	25,10	15,80
DVE/XP	202,50	129,70	157,10	162,30	160,60	91,20	52,50
SDAE/X	23,70	22,50	26,60	22,10	17,70	15,70	13,20
SDDE/X	18,20	16,30	16,60	13,90	11,30	11,20	7,60
HIPC/X	5,50	6,50	10,20	8,20	6,50	4,50	5,60
HIPC/PIB	1,00	1,20	2,00	2,00	1,90	1,60	2,10
SDdE/PIB	3,19	3,05	3,26	3,38	3,29	3,88	2,90
SDI/PIB	3,83	4,28	5,95	6,67	5,88	7,06	4,95
<b>DEUDA INTERNA (B)</b>							
Saldo en valor nominal (DI)	1.087,00	1.498,30	1.488,50	1.702,70	1.951,50	2.211,00	2.675,50
Servicio (SDI)	321,90	348,70	470,80	539,60	516,80	668,30	555,90
<b>Indicadores de deuda (en %)</b>							
DI/PIB	12,90	18,40	18,80	21,00	22,20	23,40	23,80
DI/IFI	50,20	73,50	75,30	86,30	83,60	75,60	66,80
SDI/X	21,90	22,90	30,30	27,50	20,20	20,40	12,90
SDI/IFI	14,90	17,10	23,80	27,40	22,20	22,90	13,90
<b>Ítem pro memoria</b>							
Producto Interno Bruto (PIB)	8.411,80	8.153,90	7.916,50	8.092,90	8.784,20	9.465,50	11.228,40
Exportaciones de Bienes y Servicios (X) <sup>a</sup>	1.470,00	1.520,70	1.555,40	1.961,80	2.562,40	3.280,00	4.297,10
Exportaciones de Bs y Ss Promedio Móvil (XP) <sup>b</sup>	1.378,60	1.433,70	1.515,40	1.679,30	2.026,60	2.601,40	3.379,80
Ingresos Fiscales (IFI)	2.164,70	2.037,70	1.976,60	1.972,90	2.333,00	2.923,30	4.002,90

Fuente: Banco Central de Bolivia.

<sup>a</sup> Exportaciones de bienes y servicio de la gestión.<sup>b</sup> Exportaciones de bienes y servicios promedio de los tres últimos años.

**ANEXO 15**  
**RESPONSABILIDAD DEL GASTO POR NIVELES DE GOBIERNO**

Central	Departamental	Municipal
Responsable de normar y definir a las políticas nacionales y del personal que queda bajo su dependencia Seguridad Nacional	Armonizan las políticas departamentales con las políticas nacionales. Administrar, supervisar y controlar, por delegación del Gobierno Nacional, los recursos humanos y las partidas presupuestarias asignadas al funcionamiento de los servicios personales de educación, salud y asistencia social. Administrar, supervisar y controlar el funcionamiento de los servicios de asistencia social, deportes, cultura, turismo, agropecuarios y vialidad, con excepción de aquellos que son de atribución municipal	Construcción, equipamiento, y mantenimiento: <b>Salud:</b> Hospitales de 2do y 3er nivel, hospitales de distrito, centros de salud de área y puestos sanitarios. <b>Educación, cultura, deportes:</b> ciclos inicial, primario y secundario. Casas de cultura, bibliotecas, museos y otros. Caminos vecinales y micro-riego Saneamiento Básico

Fuente: Elaboración con base al documento de Zapata Juan Antonio (2007), Descentralización en Bolivia, Banco Interamericano de Desarrollo, mayo.

**ANEXO 16**  
**OPERACIONES CONSOLIDADAS DE ALCALDÍAS MUNICIPALES, 1990-2006**  
*(Millones de bolivianos)*

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<i>Ingresos Totales (a+b+c+d+e+f)</i>	198,2	268,1	332,8	411,8	727,2	1.131,5	1.380,3	1.559,7	1.956,8
<b>Ingresos Corrientes a) (1 + 2)</b>	<b>60,3</b>	<b>61,1</b>	<b>67,9</b>	<b>79,5</b>	<b>92,1</b>	<b>348,0</b>	<b>424,0</b>	<b>479,1</b>	<b>670,4</b>
<b>Recaudación de Impuestos</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>225,2</b>	<b>284,8</b>	<b>330,6</b>	<b>424,2</b>
Impuestos Nacionales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	225,2	284,8	330,6	424,2
Renta Interna	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	225,2	284,8	330,6	424,2
Impuestos sobre Hidrocarburo.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Renta Aduanera	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ingresos no Tributarios	60,3	61,1	67,9	79,5	92,1	122,8	139,2	148,4	246,2
<b>Ingresos de Operación b)</b>	<b>3,4</b>	<b>2,6</b>	<b>2,1</b>	<b>3,3</b>	<b>4,1</b>	<b>3,1</b>	<b>2,0</b>	<b>18,0</b>	<b>16,7</b>
Ventas Mercado Interno	3,4	2,6	2,1	3,3	4,1	3,1	2,0	18,0	16,7
Ventas Mercado Externo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Transferencias corrientes c)</b>	<b>133,1</b>	<b>185,1</b>	<b>250,5</b>	<b>305,8</b>	<b>564,5</b>	<b>694,8</b>	<b>820,6</b>	<b>967,6</b>	<b>1.146,7</b>
Sector Privado	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,9	0,4	0,2	0,9
T.G.N.	131,6	184,5	249,0	302,2	560,3	688,8	815,2	957,1	1.137,6
Resto del Gobierno Central	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,0
Resto del Gobierno General	0,4	0,2	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,2
Empresas Públicas	0,2	0,0	1,5	3,5	4,2	5,0	4,8	10,0	7,9
<b>Transferencias de Capital d)</b>	<b>0,2</b>	<b>1,4</b>	<b>8,2</b>	<b>21,6</b>	<b>64,1</b>	<b>19,8</b>	<b>110,9</b>	<b>51,0</b>	<b>98,4</b>
T.G.N.	0,0	0,0	3,0	4,8	7,9	2,6	3,1	2,0	3,3
Resto del Gobierno Central	0,0	0,0	0,0	5,9	53,5	3,6	102,2	43,3	82,5
Resto del Gobierno General	0,1	0,0	3,1	10,6	2,7	13,6	5,3	5,8	12,4
Empresas Públicas	0,0	1,4	2,1	0,3	0,0	0,0	0,3	0,0	0,1
<b>Ingresos de Capital e)</b>	<b>1,1</b>	<b>2,8</b>	<b>2,4</b>	<b>1,6</b>	<b>2,5</b>	<b>63,3</b>	<b>6,9</b>	<b>7,5</b>	<b>4,0</b>
<b>Donaciones del Exterior f)</b>	<b>0,0</b>	<b>15,2</b>	<b>1,7</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>2,5</b>	<b>15,9</b>	<b>36,6</b>	<b>20,8</b>
<i>Egresos Totales (a+b+c+d)</i>	197,2	259,9	321,3	456,4	673,8	1.122,7	1.532,9	1.820,5	2.192,7
<b>Egresos corrientes a)</b>	<b>144,2</b>	<b>172,4</b>	<b>219,3</b>	<b>273,8</b>	<b>298,6</b>	<b>416,4</b>	<b>553,4</b>	<b>586,5</b>	<b>765,0</b>
Sueldos y Salarios	86,1	97,9	122,4	146,2	167,0	214,5	317,2	294,8	361,1
Bienes y Servicios	29,8	46,7	49,3	63,6	60,8	95,3	134,1	122,3	248,6
Intereses	0,2	0,4	1,4	2,2	9,4	13,9	22,1	45,7	41,2

(continúa)



## Anexo 16 (continuación)

Pago de Impuestos y Reg. Hidroc.	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,5	7,5	5,7	3,7
Otros Egresos Corrientes	27,9	27,2	46,0	61,5	61,4	92,2	72,5	118,0	110,4
<b>Transferencias corrientes b)</b>	<b>12,6</b>	<b>15,3</b>	<b>18,0</b>	<b>26,1</b>	<b>29,3</b>	<b>39,2</b>	<b>54,6</b>	<b>43,4</b>	<b>60,1</b>
Sector Privado	3,0	3,9	2,7	4,1	5,0	6,4	9,6	10,9	20,8
T.G.N.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,0	7,1
Resto del Gobierno Central	0,5	0,1	1,7	3,3	1,8	3,6	4,6	6,2	6,1
Coparticipación	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Resto del Gobierno General	9,1	11,3	13,6	18,8	22,5	29,3	40,4	20,4	26,1
Coparticipación	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Empresas Públicas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Egresos de Capital c)</b>	<b>40,4</b>	<b>72,2</b>	<b>84,1</b>	<b>156,5</b>	<b>345,9</b>	<b>667,0</b>	<b>924,9</b>	<b>1.190,6</b>	<b>1.367,6</b>
Formación Bruta de Capital	39,4	71,4	84,0	156,4	343,9	621,9	854,0	1.092,0	1.356,4
Otros Egresos de Capital	1,0	0,2	0,0	0,1	1,5	3,0	3,5	0,9	5,0
<b>Transferencias de Capital d)</b>	<b>0,0</b>	<b>0,6</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,5</b>	<b>42,1</b>	<b>67,3</b>	<b>97,8</b>	<b>6,2</b>
T.G.N.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	26,6	0,0	0,0	0,0
Resto del Gobierno Central	0,0	0,6	0,0	0,0	0,5	13,5	63,8	94,2	2,9
Resto del Gobierno General	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,0	3,5	3,6	3,3
Empresas Públicas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Déficit Global (ingresos tot. - egresos tot.)</b>	<b>1,0</b>	<b>8,3</b>	<b>11,5</b>	<b>-44,6</b>	<b>53,4</b>	<b>8,8</b>	<b>-152,6</b>	<b>-260,8</b>	<b>-235,9</b>

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<i>Ingresos Totales (a+b+c+d+e+f)</i>	2.080,2	2.212,5	2.373,0	3.257,0	3.256,8	3.983,3	4.394,5	6.391,9
<b>Ingresos Corrientes a) (1 + 2)</b>	<b>832,4</b>	<b>851,7</b>	<b>811,3</b>	<b>892,2</b>	<b>959,6</b>	<b>1.180,1</b>	<b>1.220,5</b>	<b>1.293,4</b>
<b>Recaudación de Impuestos</b>	<b>559,8</b>	<b>574,7</b>	<b>516,4</b>	<b>583,2</b>	<b>616,0</b>	<b>784,8</b>	<b>761,6</b>	<b>848,8</b>
Impuestos Nacionales	559,8	574,7	516,4	583,2	616,0	784,8	761,6	848,8
Renta Interna	559,8	574,7	516,4	583,2	616,0	784,8	761,6	848,8
Impuestos sobre Hidrocarburo.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Renta Aduanera	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ingresos no Tributarios	272,6	277,0	294,9	309,0	343,6	395,4	459,0	444,7
<b>Ingresos de Operación b)</b>	<b>12,2</b>	<b>19,1</b>	<b>25,9</b>	<b>29,5</b>	<b>40,0</b>	<b>40,6</b>	<b>56,4</b>	<b>54,6</b>
Ventas Mercado Interno	12,2	19,1	25,9	29,5	40,0	40,6	56,4	54,6

(continúa)

## Anexo 16 (continuación)

Ventas Mercado Externo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Transferencias corrientes c)</b>	<b>1.027,9</b>	<b>1.174,4</b>	<b>1.115,7</b>	<b>1.214,0</b>	<b>1.318,6</b>	<b>1.698,7</b>	<b>2.133,0</b>	<b>3.680,1</b>
Sector Privado	2,7	8,0	5,4	18,2	3,9	3,9	12,1	14,2
T.G.N.	1.017,7	1.166,0	1.101,7	1.193,7	1.312,7	1.694,5	2.120,4	3.665,9
Resto del Gobierno Central	0,7	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0
Resto del Gobierno General	0,1	0,1	8,6	0,6	0,0	0,3	0,2	0,0
Empresas Públicas	6,6	0,0	0,0	1,5	2,0	0,0	0,0	0,0
<b>Transferencias de Capital d)</b>	<b>147,4</b>	<b>125,0</b>	<b>350,5</b>	<b>1.070,1</b>	<b>770,4</b>	<b>929,1</b>	<b>896,6</b>	<b>1.273,8</b>
T.G.N.	4,4	7,7	232,2	617,8	393,6	453,0	341,4	306,0
Resto del Gobierno Central	128,3	106,2	96,1	441,4	361,5	427,6	404,8	468,5
Resto del Gobierno General	14,6	11,1	22,3	10,9	15,3	48,2	150,4	499,3
Empresas Públicas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0
<b>Ingresos de Capital e)</b>	<b>10,5</b>	<b>16,0</b>	<b>29,1</b>	<b>19,1</b>	<b>9,7</b>	<b>20,8</b>	<b>27,3</b>	<b>32,1</b>
<b>Donaciones del Exterior f)</b>	<b>49,8</b>	<b>26,3</b>	<b>40,5</b>	<b>32,1</b>	<b>158,5</b>	<b>113,9</b>	<b>60,6</b>	<b>57,7</b>
<i>Egresos Totales (a+b+c+d)</i>	<i>2.200,6</i>	<i>2.047,4</i>	<i>2.312,5</i>	<i>2.980,2</i>	<i>3.156,3</i>	<i>3.847,8</i>	<i>3.816,0</i>	<i>5.368,4</i>
<b>Egresos corrientes a)</b>	<b>804,3</b>	<b>847,8</b>	<b>851,6</b>	<b>905,0</b>	<b>945,4</b>	<b>867,7</b>	<b>868,8</b>	<b>1.022,5</b>
Sueldos y Salarios	402,7	461,4	419,6	419,3	467,1	494,2	539,5	598,1
Bienes y Servicios	285,6	262,3	263,6	343,6	367,9	273,9	226,4	295,2
Intereses	48,7	74,7	111,3	65,3	55,3	62,7	73,6	76,5
Pago de Impuestos y Reg. Hidroc.	4,8	3,1	3,8	6,6	3,3	6,0	4,9	11,6
Otros Egresos Corrientes	62,6	46,3	53,3	70,2	51,9	31,0	24,3	41,1
<b>Transferencias corrientes b)</b>	<b>67,1</b>	<b>50,5</b>	<b>53,6</b>	<b>72,3</b>	<b>84,7</b>	<b>114,4</b>	<b>105,3</b>	<b>125,6</b>
Sector Privado	29,1	19,0	19,9	19,4	22,8	30,5	29,3	37,2
T.G.N.	6,9	4,7	6,3	16,5	14,3	4,2	0,0	0,0
Resto del Gobierno Central	8,2	1,5	0,7	1,2	0,6	0,7	0,0	0,0
Coparticipación	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Resto del Gobierno General	23,0	25,2	26,8	35,2	47,0	79,1	75,9	88,4
Coparticipación	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Empresas Públicas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Egresos de Capital c)</b>	<b>1.329,2</b>	<b>1.149,1</b>	<b>1.407,3</b>	<b>2.002,9</b>	<b>2.126,1</b>	<b>2.865,6</b>	<b>2.841,9</b>	<b>4.220,3</b>
Formación Bruta de Capital	1.315,5	1.130,5	1.394,0	1.989,2	2.109,5	2.842,2	2.812,6	4.166,7
Otros Egresos de Capital	6,2	8,9	4,5	7,2	6,0	7,0	9,1	12,6

(continúa)

## Anexo 16 (conclusión)

<b>Transferencias de Capital d)</b>	<b>7,4</b>	<b>9,6</b>	<b>8,8</b>	<b>6,5</b>	<b>10,6</b>	<b>16,4</b>	<b>20,2</b>	<b>41,0</b>
T.G.N.	0,0	0,0	0,0	0,0	1,6	1,7	1,7	1,9
Resto del Gobierno Central	2,0	0,5	1,2	1,5	3,3	4,4	3,2	4,0
Resto del Gobierno General	3,4	7,7	7,0	4,7	5,0	10,4	15,3	33,0
Empresas Públicas	1,9	1,4	0,7	0,3	0,7	0,0	0,0	2,0
<b>Déficit Global (ingresos tot. - egresos tot.)</b>	<b>-120,4</b>	<b>165,2</b>	<b>60,5</b>	<b>276,9</b>	<b>100,5</b>	<b>135,5</b>	<b>578,5</b>	<b>1.023,5</b>

Fuente: Unidad de Programación Fiscal en base al flujo de caja de 10 Alcaldías departamentales (incluye El Alto), 119 alcaldías provinciales e información financiera de las restantes 200, ajustados por deuda flotante, datos externos del BCB y otros ajustes. Los datos para los años 2005 y 2006 son preliminares.

**ANEXO 17**  
**OPERACIONES CONSOLIDADAS DE PREFECTURAS, 1990-2006**  
*(Millones de bolivianos)*

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<i>Ingresos Totales (a+b+c+d+e+f)</i>	333,8	406,3	496,6	626,7	517,6	517,4	914,4	944,7	1.205,2
<b>Ingresos Corrientes a) (1 + 2)</b>	<b>142,8</b>	<b>188,9</b>	<b>168,5</b>	<b>173,4</b>	<b>199,6</b>	<b>231,8</b>	<b>371,4</b>	<b>447,3</b>	<b>408,2</b>
<b>Recaudación de Impuestos</b>	<b>126,9</b>	<b>174,2</b>	<b>149,3</b>	<b>154,3</b>	<b>160,4</b>	<b>190,5</b>	<b>228,0</b>	<b>233,4</b>	<b>193,6</b>
Impuestos Nacionales	126,9	174,2	149,3	154,3	160,4	190,5	228,0	233,4	193,6
Renta Interna	-	-	-	-	-	-	-	114,4	186,1
Impuestos sobre Hidrocarburo.	126,9	174,2	149,3	154,3	160,4	190,5	228,0	119,0	7,5
Renta Aduanera	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ingresos no Tributarios	15,9	14,7	19,3	19,1	39,2	41,3	143,4	213,9	214,7
<b>Ingresos de Operación b)</b>	<b>1,8</b>	<b>1,3</b>	<b>1,6</b>	<b>1,1</b>	<b>0,7</b>	<b>0,3</b>	<b>5,1</b>	<b>13,2</b>	<b>25,5</b>
Ventas Mercado Interno	1,8	1,3	1,6	1,1	0,7	0,3	5,1	13,2	25,5
Ventas Mercado Externo	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Transferencias corrientes c)</b>	<b>107,2</b>	<b>136,2</b>	<b>191,9</b>	<b>242,3</b>	<b>139,9</b>	<b>79,9</b>	<b>219,2</b>	<b>292,4</b>	<b>393,4</b>
Sector Privado	0,1	-	0,1	-	0,1	0,1	0,6	-	0,3
T.G.N.	104,5	136,0	189,0	233,7	133,7	36,3	176,2	222,1	362,7
Resto del Gobierno Central	-	-	1,5	7,2	-	3,2	22,9	49,5	21,1
Resto del Gobierno General	-	-	-	-	-	0,1	0,3	2,1	1,3
Empresas Públicas	2,6	0,2	1,4	1,5	6,0	40,2	19,1	18,7	8,0
<b>Transferencias de Capital d)</b>	<b>35,4</b>	<b>49,6</b>	<b>71,3</b>	<b>102,8</b>	<b>131,3</b>	<b>90,8</b>	<b>94,3</b>	<b>77,2</b>	<b>166,7</b>
T.G.N.	34,2	47,5	69,5	93,5	120,8	48,4	21,5	54,5	110,8
Resto del Gobierno Central	0,6	1,3	0,3	9,3	10,5	40,4	69,3	19,2	50,7
Resto del Gobierno General	-	-	-	-	-	2,0	3,5	3,6	3,3
Empresas Públicas	0,5	0,8	1,5	-	-	-	-	-	1,8
<b>Ingresos de Capital e)</b>	<b>7,9</b>	<b>5,0</b>	<b>18,1</b>	<b>36,4</b>	<b>4,0</b>	<b>27,7</b>	<b>154,1</b>	<b>87,4</b>	<b>83,4</b>
<b>Donaciones del Exterior f)</b>	<b>38,9</b>	<b>25,2</b>	<b>45,3</b>	<b>70,6</b>	<b>42,1</b>	<b>87,0</b>	<b>70,3</b>	<b>27,2</b>	<b>127,9</b>
<i>Egresos Totales (a+b+c+d)</i>	381,2	534,8	631,4	662,7	649,0	584,2	826,1	1.019,3	1.424,3
<b>Egresos corrientes a)</b>	<b>105,2</b>	<b>137,1</b>	<b>166,9</b>	<b>178,9</b>	<b>206,7</b>	<b>151,9</b>	<b>253,9</b>	<b>378,4</b>	<b>508,1</b>
Sueldos y Salarios	52,3	68,6	71,0	90,3	103,1	73,5	147,1	181,4	311,0

(continúa)

## Anexo 17 (continuación)

Bienes y Servicios	19,6	35,0	55,7	32,9	29,3	20,5	75,2	114,0	137,9
Intereses	1,3	0,3	0,8	8,7	30,0	20,2	22,9	25,7	30,0
Pago de Impuestos y Reg. Hidroc.	1,1	0,3	-	0,7	0,3	12,8	0,6	0,4	0,3
Otros Egresos Corrientes	30,8	33,6	39,4	46,3	44,0	24,9	8,1	56,9	28,9
<b>Transferencias corrientes b)</b>	<b>20,6</b>	<b>24,9</b>	<b>30,1</b>	<b>27,4</b>	<b>20,1</b>	<b>16,3</b>	<b>35,9</b>	<b>28,6</b>	<b>48,4</b>
Sector Privado	2,8	3,5	6,2	3,3	3,5	2,7	4,8	7,1	11,2
T.G.N.	-	-	-	-	-	-	7,8	3,3	-
Resto del Gobierno Central	8,1	10,0	7,1	7,5	2,6	3,7	6,4	5,5	9,0
Coparticipación	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Resto del Gobierno General	8,5	9,6	12,9	12,4	13,5	9,5	16,8	12,8	16,2
Coparticipación	-	-	-	-	-	-	0,2	-	-
Empresas Públicas	1,2	1,7	4,0	4,2	0,5	0,4	-	-	11,9
<b>Egresos de Capital c)</b>	<b>255,5</b>	<b>372,8</b>	<b>434,4</b>	<b>456,4</b>	<b>422,2</b>	<b>416,0</b>	<b>536,4</b>	<b>612,3</b>	<b>867,8</b>
Formación Bruta de Capital	224,6	329,5	389,4	420,5	394,8	358,1	468,3	554,5	740,6
Otros Egresos de Capital	9,0	2,3	0,7	2,9	3,3	2,7	0,2	0,5	2,1
<b>Transferencias de Capital d)</b>	<b>21,9</b>	<b>40,9</b>	<b>44,3</b>	<b>33,0</b>	<b>24,1</b>	<b>55,2</b>	<b>67,9</b>	<b>57,3</b>	<b>125,2</b>
T.G.N.	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Resto del Gobierno Central	20,7	34,8	40,4	22,2	20,7	40,4	57,0	51,5	108,7
Resto del Gobierno General	0,1	-	3,1	10,6	2,7	13,6	5,3	5,8	12,4
Empresas Públicas	1,0	6,2	0,9	0,2	0,7	1,2	5,6	-	4,1
<b>Déficit Global (ingresos tot. - egresos tot.)</b>	<b>47,4</b>	<b>128,5</b>	<b>134,8</b>	<b>36,0</b>	<b>131,5</b>	<b>66,7</b>	<b>88,3</b>	<b>74,6</b>	<b>219,1</b>

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<i>Ingresos Totales (a+b+c+d+e+f)</i>	1.064,8	1.241,0	1.959,5	1.393,0	1.526,5	2.026,7	3.636,6	5.235,7
<b>Ingresos Corrientes a) (1 + 2)</b>	<b>297,6</b>	<b>480,9</b>	<b>584,5</b>	<b>574,8</b>	<b>831,9</b>	<b>1.228,3</b>	<b>1.766,3</b>	<b>2.528,8</b>
<b>Recaudación de Impuestos</b>	<b>197,2</b>	<b>380,5</b>	<b>480,3</b>	<b>477,4</b>	<b>737,8</b>	<b>1.101,6</b>	<b>1.612,1</b>	<b>2.070,9</b>
Impuestos Nacionales	197,2	380,5	480,3	477,4	737,8	1.101,6	1.612,1	2.070,9
Renta Interna	197,2	380,5	480,3	477,4	737,8	1.101,6	1.612,1	2.070,9
Impuestos sobre Hidrocarburo.	-	-	-	-	-	-	-	-
Renta Aduanera	-	-	-	-	-	-	-	-
Ingresos no Tributarios	100,4	100,4	104,2	97,4	94,1	126,6	154,2	457,9

(continúa)

## Anexo 17 (continuación)

<b>Ingresos de Operación b)</b>	<b>23,6</b>	<b>20,5</b>	<b>18,3</b>	<b>18,4</b>	<b>21,2</b>	<b>23,1</b>	<b>34,4</b>	<b>40,0</b>
Ventas Mercado Interno	23,6	20,5	18,3	18,4	21,2	23,1	34,4	40,0
Ventas Mercado Externo	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Transferencias corrientes c)</b>	<b>323,4</b>	<b>399,2</b>	<b>813,0</b>	<b>479,8</b>	<b>476,7</b>	<b>467,4</b>	<b>1.520,9</b>	<b>2.413,5</b>
Sector Privado	-	-	0,8	-	0,2	0,1	0,3	-
T.G.N.	313,4	397,4	812,1	452,5	441,6	427,7	1.480,1	2.368,0
Resto del Gobierno Central	-	1,8	-	27,2	34,9	39,5	40,5	45,5
Resto del Gobierno General	1,3	-	0,1	-	-	-	-	-
Empresas Públicas	8,7	-	-	-	-	-	-	-
<b>Transferencias de Capital d)</b>	<b>203,1</b>	<b>210,8</b>	<b>265,2</b>	<b>190,7</b>	<b>127,3</b>	<b>256,1</b>	<b>247,9</b>	<b>195,7</b>
T.G.N.	111,3	104,7	163,7	108,8	88,5	221,7	217,3	149,9
Resto del Gobierno Central	88,4	98,4	93,2	77,2	33,8	24,0	15,3	12,7
Resto del Gobierno General	3,4	7,7	7,0	4,7	5,0	10,4	15,3	33,0
Empresas Públicas	-	-	1,3	-	-	-	-	-
<b>Ingresos de Capital e)</b>	<b>172,7</b>	<b>11,4</b>	<b>14,5</b>	<b>11,6</b>	<b>6,9</b>	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>	<b>3,1</b>
<b>Donaciones del Exterior f)</b>	<b>44,5</b>	<b>118,2</b>	<b>264,1</b>	<b>117,7</b>	<b>62,4</b>	<b>47,9</b>	<b>63,1</b>	<b>54,7</b>
<i>Egresos Totales (a+b+c+d)</i>	1.018,7	1.303,9	1.988,8	1.447,9	1.373,5	1.650,3	2.559,2	4.501,7
<b>Egresos corrientes a)</b>	<b>298,0</b>	<b>344,1</b>	<b>786,7</b>	<b>411,3</b>	<b>480,2</b>	<b>445,5</b>	<b>508,0</b>	<b>580,7</b>
Sueldos y Salarios	150,7	129,3	125,3	123,2	126,4	130,8	137,3	149,4
Bienes y Servicios	90,4	85,5	111,5	102,4	104,9	77,1	71,7	138,1
Intereses	40,8	38,5	38,0	27,2	30,6	44,8	59,6	80,0
Pago de Impuestos y Reg. Hidroc.	2,2	81,7	506,3	9,7	0,1	0,4	1,8	3,6
Otros Egresos Corrientes	14,0	9,1	5,6	148,8	218,1	192,4	237,7	209,6
<b>Transferencias corrientes b)</b>	<b>30,6</b>	<b>26,8</b>	<b>36,3</b>	<b>24,9</b>	<b>22,7</b>	<b>21,7</b>	<b>24,0</b>	<b>42,8</b>
Sector Privado	8,6	8,8	8,3	3,8	5,5	6,2	5,2	7,7
T.G.N.	1,5	-	1,6	2,3	2,0	0,1	-	0,1
Resto del Gobierno Central	7,3	6,0	5,5	5,9	4,2	2,9	6,2	21,9
Coparticipación	-	-	-	-	-	-	-	-
Resto del Gobierno General	13,2	12,0	20,8	12,9	10,9	12,4	12,6	13,1
Coparticipación	-	-	-	-	-	-	-	-
Empresas Públicas	-	-	-	-	-	-	-	-

(continúa)

## Anexo 17 (conclusión)

<b>Egresos de Capital e)</b>	<b>690,0</b>	<b>932,9</b>	<b>1.165,8</b>	<b>1.011,8</b>	<b>870,6</b>	<b>1.183,1</b>	<b>2.027,1</b>	<b>3.878,1</b>
Formación Bruta de Capital	584,6	772,9	1.003,0	873,1	741,3	936,8	1.695,8	2.953,9
Otros Egresos de Capital	3,1	4,5	6,9	3,9	3,8	5,3	10,5	26,0
<b>Transferencias de Capital d)</b>	<b>102,4</b>	<b>155,5</b>	<b>155,9</b>	<b>134,8</b>	<b>125,5</b>	<b>241,1</b>	<b>320,9</b>	<b>898,2</b>
T.G.N.	-	-	-	0,1	-	0,3	-	-
Resto del Gobierno Central	76,2	134,6	124,3	119,3	100,0	179,5	162,0	382,8
Resto del Gobierno General	14,6	11,1	22,3	10,9	15,6	48,2	150,4	499,3
Empresas Públicas	11,5	9,9	9,3	4,5	9,9	13,0	8,5	16,1
<b>Déficit Global (ingresos tot. - egresos tot.)</b>	<b>46,1</b>	<b>62,9</b>	<b>29,3</b>	<b>54,9</b>	<b>153,0</b>	<b>376,4</b>	<b>1.077,4</b>	<b>734,0</b>

Fuente: Unidad de Programación Fiscal en base al flujo de caja de las Prefecturas de La Paz, Santa Cruz, Sucre, Cochabamba, Potosí, Tarija, Chuquisaca, Beni y Pando, ajustado por deuda flotante, datos externos del BCB y otros ajustes.

**ANEXO 18**  
**OPERACIONES CONSOLIDADAS DEL GOBIERNO GENERAL, 1990-2006**  
*(Millones de bolivianos)*

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<i>Ingresos Totales (a+b+c+d+e+f)</i>	3.716,9	4.931,1	6.230,2	6.964,5	8.992,7	9.773,8	12.239,1	13.095,4	14.890,7
<b>Ingresos Corrientes a) (1 + 2)</b>	2.508,2	3.288,6	3.812,9	4.369,3	5.117,4	6.037,9	7.164,9	8.050,1	10.229,0
<b>Recaudación de Impuestos</b>	2.347,3	3.126,5	3.642,8	4.162,5	4.799,8	5.640,4	6.643,0	7.361,7	9.207,9
Impuestos Nacionales	2.136,7	2.911,9	3.351,8	3.840,0	4.403,6	5.188,1	6.166,8	6.758,7	8.482,8
Renta Interna	919,0	1.241,8	1.799,8	2.203,7	2.758,4	3.473,2	4.076,7	5.318,7	6.817,7
Impuestos sobre Hidrocarburo.	1.217,8	1.670,1	1.552,0	1.636,3	1.645,2	1.714,9	2.090,2	1.440,1	1.665,2
Renta Aduanera	210,6	214,6	291,0	322,4	396,2	452,3	476,2	603,0	725,1
Ingresos no Tributarios	160,8	162,2	170,1	206,8	317,6	397,5	521,9	688,4	1.021,1
<b>Ingresos de Operación b)</b>	9,1	7,8	7,4	7,8	4,9	3,4	10,3	47,6	72,8
Ventas Mercado Interno	9,1	7,8	7,4	7,8	4,9	3,4	10,3	35,4	45,9
Ventas Mercado Externo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	12,2	26,9
<b>Transferencias corrientes c)</b>	830,5	1.149,8	1.566,5	1.870,3	2.525,1	2.731,2	3.386,4	3.338,2	3.030,3
Sector Privado	124,6	176,7	214,6	276,2	328,5	399,4	484,9	631,4	345,8
T.G.N.	574,9	779,3	1.136,9	1.325,4	1.594,8	1.596,5	2.305,1	2.211,6	2.463,9
Resto del Gobierno Central	13,3	21,8	25,0	27,7	281,9	121,8	209,3	231,3	92,7
Resto del Gobierno General	26,2	31,0	35,3	42,0	40,4	46,0	191,4	136,6	64,5
Empresas Públicas	91,6	140,9	154,6	198,9	279,6	567,5	195,7	127,3	63,3
<b>Transferencias de Capital d)</b>	98,0	134,0	265,6	284,2	514,8	317,4	484,4	539,7	488,2
T.G.N.	74,4	92,5	217,9	218,0	388,4	136,6	133,0	285,3	188,1
Resto del Gobierno Central	0,7	2,7	0,7	33,1	102,6	83,7	221,5	97,5	170,9
Resto del Gobierno General	20,9	35,3	43,4	32,8	23,8	96,1	129,6	155,1	127,3
Empresas Públicas	2,1	3,4	3,6	0,3	0,0	0,9	0,3	1,8	1,9
<b>Ingresos de Capital e)</b>	21,7	25,7	43,4	67,3	175,9	184,9	384,0	542,5	413,0
<b>Donaciones del Exterior f)</b>	249,5	325,3	534,5	365,6	654,6	498,9	809,1	577,3	657,3
<i>Egresos Totales (a+b+c+d)</i>	4.166,1	5.577,4	6.890,4	8.134,9	9.707,0	10.204,4	12.865,2	14.592,5	16.773,2
<b>Egresos corrientes a)</b>	2.304,4	3.134,8	3.530,1	4.113,4	4.151,9	4.956,0	5.590,6	6.477,9	7.471,9
Sueldos y Salarios	1.185,3	1.441,7	1.862,7	2.216,6	2.558,8	2.917,5	3.381,4	3.841,6	4.456,3
Bienes y Servicios	408,9	538,3	572,4	593,1	567,5	756,0	883,9	993,6	1.395,8
Intereses	501,8	642,3	602,0	548,2	504,1	677,6	697,8	571,2	637,9

(continúa)



## Anexo 18 (continuación)

Pago de Impuestos y Reg. Hidroc.	5,5	1,4	9,4	12,7	27,0	23,8	35,1	93,7	25,7
Otros Egresos Corrientes	202,8	511,2	483,5	742,8	494,5	581,1	592,4	977,9	956,2
<b>Transferencias corrientes b)</b>	1.048,7	1.338,8	1.762,8	2.127,7	3.113,6	2.838,2	4.118,6	4.765,5	5.585,6
Sector Privado	387,1	408,0	472,6	554,1	852,6	957,6	1.280,6	1.977,3	2.692,6
T.G.N.	0,0	0,0	0,0	0,0	256,9	87,9	243,4	255,9	175,9
Resto del Gobierno Central	223,0	300,7	491,5	553,5	561,0	542,3	680,7	865,2	773,1
Coparticipación	45,9	64,1	91,9	108,8	127,6	0,0	0,0	0,0	0,0
Resto del Gobierno General	391,4	531,4	705,8	841,6	1.099,2	1.129,4	1.781,8	1.458,4	1.772,7
Coparticipación	224,9	313,8	427,7	503,4	675,5	0,0	0,2	0,0	0,0
Empresas Públicas	47,3	98,7	93,0	178,5	343,9	121,0	132,0	208,7	171,3
<b>Egresos de Capital c)</b>	813,0	1.103,8	1.597,5	1.893,8	2.441,5	2.410,2	3.156,0	3.349,1	3.715,6
Formación Bruta de Capital	678,8	941,8	1.308,1	1.440,4	1.751,6	1.951,6	2.425,6	2.742,3	3.129,4
Otros Egresos de Capital	36,3	24,0	22,9	74,9	141,4	126,6	223,2	19,8	55,3
<b>Transferencias de Capital d)</b>	97,9	137,9	266,6	378,6	548,5	332,0	507,2	586,9	531,0
T.G.N.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	26,6	0,0	0,0	4,1
Resto del Gobierno Central	61,0	81,7	186,1	159,8	319,5	179,3	279,2	409,6	219,0
Resto del Gobierno General	34,9	48,8	75,9	124,1	195,3	110,6	204,9	128,3	263,2
Empresas Públicas	2,0	7,3	4,5	94,7	33,7	15,5	23,1	49,1	44,6
<b>Déficit Global (ingresos tot. - egresos tot.)</b>	<b>-449,1</b>	<b>-646,2</b>	<b>-660,2</b>	<b>1.170,4</b>	<b>-714,2</b>	<b>-430,6</b>	<b>-626,0</b>	<b>-1.497,1</b>	<b>-1.882,5</b>

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<i>Ingresos Totales (a+b+c+d+e+f)</i>	15.366,0	16.681,2	17.677,7	18.232,7	19.850,2	23.973,7	30.821,5	40.673,3
<b>Ingresos Corrientes a) (1 + 2)</b>	10.617,9	11.126,3	11.624,9	11.364,8	12.234,6	15.721,5	20.910,6	27.412,7
<b>Recaudación de Impuestos</b>	8.948,2	9.746,4	10.111,9	10.076,0	11.009,3	14.289,5	19.312,5	25.178,0
Impuestos Nacionales	8.312,5	9.088,6	9.540,5	9.475,5	10.443,0	13.617,5	18.517,0	24.257,3
Renta Interna	6.625,1	8.990,3	9.537,5	9.475,5	10.443,0	13.617,2	18.516,8	24.257,2
Impuestos sobre Hidrocarburo.	1.687,4	98,3	3,0	0,0	-	0,4	0,2	0,1
Renta Aduanera	635,7	657,8	571,4	600,4	566,3	672,0	795,5	920,7
Ingresos no Tributarios	1.669,7	1.379,9	1.513,1	1.288,9	1.225,3	1.432,0	1.598,1	2.234,7

(continúa)

## Anexo 18 (continuación)

<b>Ingresos de Operación b)</b>	74,2	75,9	93,4	100,0	92,0	160,8	189,1	202,1
Ventas Mercado Interno	55,8	54,2	77,0	85,8	81,5	148,7	173,0	183,7
Ventas Mercado Externo	18,3	21,7	16,4	14,2	10,5	12,0	16,0	18,4
<b>Transferencias corrientes c)</b>	2.825,7	3.107,5	3.564,7	3.658,1	4.130,7	4.645,7	6.430,9	9.360,5
Sector Privado	402,3	378,0	379,7	551,7	652,5	612,4	659,0	721,4
T.G.N.	2.199,7	2.553,7	3.024,6	2.892,9	3.244,8	3.763,6	5.539,0	8.358,2
Resto del Gobierno Central	36,7	44,3	66,8	102,5	124,5	153,4	117,1	129,0
Resto del Gobierno General	75,8	95,4	81,6	81,6	86,9	94,3	95,0	126,1
Empresas Públicas	111,3	36,2	12,0	29,3	21,9	22,0	20,8	25,7
<b>Transferencias de Capital d)</b>	564,4	871,1	949,1	1.634,6	1.525,8	1.549,6	1.554,0	1.967,2
T.G.N.	221,4	481,5	550,7	858,5	943,8	762,1	656,3	506,0
Resto del Gobierno Central	246,6	235,4	242,3	613,1	437,7	541,9	563,3	540,2
Resto del Gobierno General	96,4	153,9	154,7	162,6	142,5	244,5	332,6	921,0
Empresas Públicas	0,0	0,3	1,3	0,3	1,8	1,1	1,9	-
<b>Ingresos de Capital e)</b>	400,0	343,6	170,1	200,2	73,4	156,9	89,4	54,5
<b>Donaciones del Exterior f)</b>	883,8	1.156,9	1.275,5	1.275,1	1.793,8	1.739,2	1.647,4	1.676,2
<i>Egresos Totales (a+b+c+d)</i>	16.998,2	18.716,6	21.579,2	23.276,5	24.629,4	27.921,1	32.600,4	37.518,8
<b>Egresos corrientes a)</b>	7.792,1	8.292,5	9.424,9	10.102,9	10.905,1	11.474,5	12.514,0	12.261,0
Sueldos y Salarios	5.150,2	5.423,5	5.812,4	6.290,6	6.895,9	7.407,0	7.833,7	8.502,4
Bienes y Servicios	1.485,8	1.474,5	1.579,7	1.796,8	1.731,3	1.614,1	1.675,6	1.859,6
Intereses	736,7	892,5	1.101,8	1.158,1	1.598,2	1.823,7	2.040,0	1.642,5
Pago de Impuestos y Reg. Hidroc.	21,9	102,8	536,4	45,4	56,3	58,7	67,7	65,6
Otros Egresos Corrientes	397,5	399,3	394,6	812,0	623,4	571,0	897,1	190,8
<b>Transferencias corrientes b)</b>	5.205,5	5.866,3	6.709,8	6.693,4	7.092,8	8.523,5	10.761,4	13.729,4
Sector Privado	2.589,9	2.954,2	3.457,5	3.524,2	3.569,9	4.387,8	4.907,2	4.783,0
T.G.N.	10,8	6,2	25,3	38,4	42,5	46,9	-	0,1
Resto del Gobierno Central	698,4	815,1	901,3	1.050,8	1.236,4	1.401,0	1.614,4	1.978,6
Coparticipación	0,0	0,0	0,0	296,5	328,0	423,6	518,0	902,5
Resto del Gobierno General	1.603,0	1.872,2	2.152,0	1.987,7	2.177,4	2.594,7	4.168,2	6.672,9
Coparticipación	0,0	0,2	-94,5	1.446,8	1.519,4	1.898,6	3.323,1	5.772,0
Empresas Públicas	303,5	218,6	173,8	92,3	66,7	93,1	71,6	294,8

(continúa)

## Anexo 18 (conclusión)

<b>Egresos de Capital c)</b>	4.000,5	4.557,7	5.444,5	6.480,2	6.631,5	7.923,1	9.325,0	11.528,4
Formación Bruta de Capital	3.367,8	3.625,4	4.447,7	4.749,8	5.010,4	6.346,6	7.743,3	9.480,6
Otros Egresos de Capital	38,4	31,6	33,8	90,7	85,5	14,3	20,4	53,5
<b>Transferencias de Capital d)</b>	594,3	900,8	963,0	1.639,7	1.535,7	1.562,2	1.561,2	1.994,4
T.G.N.	0,0	0,0	0,0	0,1	10,8	10,3	4,2	36,2
Resto del Gobierno Central	213,9	535,0	333,4	373,3	615,4	353,2	403,4	461,5
Resto del Gobierno General	350,5	335,8	614,3	1.260,9	898,0	1.184,9	1.144,5	1.469,6
Empresas Públicas	29,9	30,0	15,2	5,5	11,4	13,7	9,1	27,1
<b>Déficit Global (ingresos tot. - egresos tot.)</b>	<b>-1.632,2</b>	<b>-2.035,4</b>	<b>-3.901,5</b>	<b>-5.043,8</b>	<b>4.779,2</b>	<b>3.947,5</b>	<b>1.778,9</b>	<b>3.154,4</b>

Fuente: Unidad de Programación Fiscal.

**ANEXO 19**  
**OPERACIONES CONSOLIDADAS DEL SPNF POR INSTITUCIÓN, 2006**  
*(Millones de bolivianos)*

	<b>TGN</b>	<b>FIS</b>	<b>SNC</b>	<b>RGobCen</b>	<b>Prefecturas</b>	<b>Alcaldías</b>
<i>Ingresos Totales (a+b+c+d+e+f)</i>	23.422,7	60,9	722,1	3.518,5	5.235,7	6.391,9
<b>Ingresos Corrientes a) (1 + 2)</b>	22.658,0	0,1	165,6	759,5	2.528,8	1.293,4
<b>Recaudación de Impuestos</b>	22.258,3	-	-	-	2.070,9	848,8
Impuestos Nacionales	21.337,6	-	-	-	2.070,9	848,8
Renta Interna	21.337,5	-	-	-	2.070,9	848,8
Impuestos sobre Hidrocarburo.	0,1	-	-	-	-	-
Renta Aduanera	920,7	-	-	-	-	-
Ingresos no Tributarios	399,7	0,1	165,6	759,5	457,9	444,7
<b>Ingresos de Operación b)</b>	-	-	-	49,5	40,0	54,6
Ventas Mercado Interno	-	-	-	31,1	40,0	54,6
Ventas Mercado Externo	-	-	-	18,4	-	-
<b>Transferencias corrientes c)</b>	0,1	1,7	238,4	1.770,2	2.413,5	3.680,1
Sector Privado	-	-	-	25,4	-	14,2
T.G.N.	-	1,7	238,4	1.676,6	2.368,0	3.665,9
Resto del Gobierno Central	-	-	-	0,3	45,5	-
Resto del Gobierno General	0,1	-	-	61,5	-	-
Empresas Públicas	-	-	-	6,3	-	-
<b>Transferencias de Capital d)</b>	36,2	11,2	317,8	132,5	195,7	1.273,8
T.G.N.	-	-	20,1	30,0	149,9	306,0
Resto del Gobierno Central	34,2	11,2	13,4	0,1	12,7	468,5
Resto del Gobierno General	1,9	-	284,4	102,4	33,0	499,3
Empresas Públicas	-	-	-	-	-	-
<b>Ingresos de Capital e)</b>	-	-	-	19,3	3,1	32,1
<b>Donaciones del Exterior f)</b>	728,4	47,8	0,2	787,4	54,7	57,7
<i>Egresos Totales (a+b+c+d)</i>	21.688,7	341,4	1.573,2	2.843,9	4.501,7	5.368,4
<b>Egresos corrientes a)</b>	7.862,5	45,6	253,2	1.499,3	580,7	1.022,5
Sueldos y Salarios	6.092,1	25,3	27,2	1.070,7	149,4	598,1
Bienes y Servicios	566,8	20,0	225,9	246,9	138,1	295,2
Intereses	1.450,0	-	-	35,9	80,0	76,5

(continúa)

## Anexo 19 (continuación)

Pago de Impuestos y Reg. Hidroc.	-	-	-	49,7	3,6	11,6	
Otros Egresos Corrientes	246,4	0,3	0,1	96,3	209,6	41,1	
<b>Transferencias corrientes b)</b>	13.257,4	3,5	45,5	188,7	42,8	125,6	
Sector Privado	4.606,3	0,9	0,8	103,9	7,7	37,2	
T.G.N.	-	-	-	-	0,1	-	
Resto del Gobierno Central	1.916,7	0,3	-	-	21,9	-	
Coparticipación	902,5	-	-	-	-	-	
Resto del Gobierno General	6.441,5	2,3	44,7	82,9	13,1	88,4	
Coparticipación	5.772,0	-	-	-	-	-	
Empresas Públicas	292,9	-	-	2,0	-	-	
<b>Egresos de Capital c)</b>	568,8	292,3	1.274,4	1.155,8	3.878,1	4.220,3	
Formación Bruta de Capital	47,4	0,3	1.271,7	902,0	2.953,9	4.166,7	
Otros Egresos de Capital	13,3	-	-	1,5	26,0	12,6	
<b>Transferencias de Capital d)</b>	508,1	292,0	2,7	252,3	898,2	41,0	
T.G.N.	-	-	-	34,2	-	1,9	
Resto del Gobierno Central	50,0	0,1	-	24,6	382,8	4,0	
Resto del Gobierno General	455,9	291,9	2,7	186,7	499,3	33,0	
Empresas Públicas	2,1	-	-	6,8	16,1	2,0	
<b>Déficit Global (ingresos tot. - egresos tot.)</b>	<b>1.733,9</b>	<b>280,5</b>	<b>851,1</b>	<b>674,6</b>	<b>734,0</b>	<b>1.023,5</b>	
	<b>Seg.Soc.</b>	<b>YPFB</b>	<b>COMIBOL</b>	<b>ENAF</b>	<b>ENDE</b>	<b>ENFE</b>	<b>OtrasEmp.</b>
<i>Ingresos Totales (a+b+c+d+e+f)</i>	1.321,6	5.513,1	180,6	3,3	53,9	4,2	321,0
<b>Ingresos Corrientes a) (1 + 2)</b>	7,2	1.451,9	162,1	0,3	11,7	1,8	52,6
<b>Recaudación de Impuestos</b>	-	1.290,8	-	-	-	-	-
Impuestos Nacionales	-	1.290,8	-	-	-	-	-
Renta Interna	-	1.290,8	-	-	-	-	-
Impuestos sobre Hidrocarburo.	-	-	-	-	-	-	-
Renta Aduanera	-	-	-	-	-	-	-
Ingresos no Tributarios	7,2	161,1	162,1	0,3	11,7	1,8	52,6

(continúa)

## Anexo 19 (continuación)

<b>Ingresos de Operación b)</b>	57,9	3.753,9	-	-	36,3	-	228,0
Ventas Mercado Interno	57,9	3.753,9	-	-	36,3	-	174,8
Ventas Mercado Externo	-	-	-	-	-	-	53,2
<b>Transferencias corrientes c)</b>	1.256,4	307,3	-	-	1,0	2,0	12,6
Sector Privado	681,7	28,0	-	-	-	-	-
T.G.N.	407,7	279,3	-	-	1,0	-	12,6
Resto del Gobierno Central	83,2	-	-	-	-	2,0	-
Resto del Gobierno General	64,4	-	-	-	-	-	-
Empresas Públicas	19,4	-	-	-	-	-	-
<b>Transferencias de Capital d)</b>	-	-	3,7	-	-	-	26,5
T.G.N.	-	-	0,6	-	-	-	1,6
Resto del Gobierno Central	-	-	-	-	-	-	6,8
Resto del Gobierno General	-	-	-	-	-	-	18,2
Empresas Públicas	-	-	3,2	-	-	-	-
<b>Ingresos de Capital e)</b>	-	-	3,5	3,0	4,9	0,5	1,3
<b>Donaciones del Exterior f)</b>	-	-	11,2	-	-	-	-
<i>Egresos Totales (a+b+c+d)</i>	1.201,5	4.490,3	47,1	11,9	54,7	3,6	521,4
<b>Egresos corrientes a)</b>	997,1	4.197,4	26,9	8,5	51,6	3,5	459,4
Sueldos y Salarios	539,7	71,8	7,4	1,6	9,4	3,0	119,4
Bienes y Servicios	366,7	4.087,8	14,8	6,2	40,0	0,2	77,1
Intereses	0,2	9,8	0,5	0,6	0,1	0,2	8,5
Pago de Impuestos y Reg. Hidroc.	0,7	25,8	4,1	0,1	1,3	-	26,6
Otros Egresos Corrientes	89,9	2,2	0,1	-	0,8	-	227,9
<b>Transferencias corrientes b)</b>	65,8	262,3	7,1	0,2	0,9	0,2	19,2
Sector Privado	26,2	251,8	0,2	0,1	0,2	-	6,6
T.G.N.	-	-	-	-	-	-	-
Resto del Gobierno Central	39,6	0,5	5,4	-	-	-	0,4
Coparticipación	-	-	-	-	-	-	-
Resto del Gobierno General	-	10,0	1,5	0,1	0,6	0,1	12,1
Coparticipación	-	-	-	-	-	-	-
Empresas Públicas	-	-	-	-	-	-	-

(continúa)

## Anexo 19 (conclusión)

<b>Egresos de Capital c)</b>	138,6	30,6	13,1	3,2	2,3	-	42,8
Formación Bruta de Capital	138,6	30,6	13,1	-	2,3	-	42,7
Otros Egresos de Capital	-	-	-	-	-	-	0,1
<b>Transferencias de Capital d)</b>	-	-	-	3,2	-	-	-
T.G.N.	-	-	-	-	-	-	-
Resto del Gobierno Central	-	-	-	-	-	-	-
Resto del Gobierno General	-	-	-	-	-	-	-
Empresas Públicas	-	-	-	3,2	-	-	-
<b>Déficit Global (ingresos tot. - egresos tot.)</b>	<b>120,0</b>	<b>1.022,8</b>	<b>133,5</b>	<b>8,7</b>	<b>0,8</b>	<b>0,6</b>	<b>200,4</b>

Fuente: Unidad de Programación Fiscal.

**ANEXO 20**  
**TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS, 2006**  
*(En millones de bolivianos)*

Departamento	Total (Presupuesto + Recursos Adicionales)											
	(A) Copartic. Tributaria	IDH					Diálogo Nacional 2000					(D= A+B+C) Total Disponible Municipios
		(1) Copart. IDH	(2) Copart. IDH Nivelación	(3) Copart. IDH F. Compens 6%	(4)* Prima Anual del Seguro Médico Gratuito de Vejez	(B = 1+2+3+4) Total Disponible	(1a) Educación	(2a) Salud	(3a) Infraestruct. Prod. y Social	(C=1a+2a+3a) Cuenta Especial Diálogo 2000		
Chuquisaca	144,24	9,11	108,35	0,00	7,38	110,08	4,22	2,15	23,07	29,44	283,77	
La Paz	637,86	117,47	0,00	120,85	30,04	208,28	18,35	9,52	62,40	90,27	936,41	
Cochabamba	395,04	32,03	85,43	46,55	11,59	152,42	11,58	5,90	32,87	50,35	597,82	
Oruro	106,34	117,47	0,00	0,00	4,23	113,23	3,45	1,59	17,19	22,23	241,81	
Potosí	192,41	117,47	0,00	0,00	9,35	108,11	6,57	2,87	33,97	43,41	343,93	
Tarija	106,17	150,87	0,00	0,00	9,11	141,76	3,10	1,58	13,04	17,72	265,65	
Santa Cruz	550,75	42,92	74,55	94,24	33,57	178,14	16,03	8,22	25,00	49,26	778,14	
Beni	98,38	117,47	0,00	0,00	6,76	110,70	3,33	1,47	17,82	22,62	231,71	
Pando	14,25	117,47	0,00	0,00	0,62	116,85	0,40	0,21	9,25	9,86	140,96	
<b>Total general</b>	<b>2.245,44</b>	<b>822,27</b>	<b>268,33</b>	<b>261,64</b>	<b>112,66</b>	<b>1.239,58</b>	<b>67,04</b>	<b>33,52</b>	<b>234,62</b>	<b>335,18</b>	<b>3.820,20</b>	

Fuente: Presupuesto General de la Nación 2006



**ANEXO 21**  
**TRANSFERENCIAS A PREFECTURAS, 2006**  
*(En millones de bolivianos)*

Departamento	Transferencias recibidas							Transferencias Realizadas			
	Regalías Hidrocarbúricas	Fondo Compensatorio Departamental	IEHD	IDH	Fondo de Nivelación	IDH Recibido Total	Total Transferencias	IDH Transferido a Municipios	IDH Transferido a Universidades	IDH Transferido Total	Total Transferencias
Chuquisaca	72,69	6,11	26,84	26,43	314,25	340,68	446,32	117,47	29,37	146,83	146,83
La Paz	0,00	60,55	60,50	340,68	0,00	340,68	461,73	117,47	29,37	146,83	146,83
Cochabamba	255,48	10,86	43,94	92,90	247,78	340,68	650,96	117,47	29,37	146,83	146,83
Oruro	0,00	10,09	24,26	340,68	0,00	340,68	375,04	117,47	29,37	146,83	146,83
Potosí	0,00	18,26	30,13	340,68	0,00	340,68	389,07	117,47	29,37	146,83	146,83
Tarija	1.203,27	0	24,25	437,55	0,00	437,55	1.665,07	150,87	37,72	188,58	188,58
Santa Cruz	342,32	16,59	54,56	124,48	216,20	340,68	754,14	117,47	29,37	146,83	146,83
Beni	113,56	0	23,72	340,68	0,00	340,68	477,96	117,47	29,37	146,83	146,83
Pando	56,78	0	17,98	340,68	0,00	340,68	415,44	117,47	29,37	146,83	146,83
<b>Total</b>	<b>2.044,09</b>	<b>122,47</b>	<b>306,17</b>	<b>2.384,77</b>	<b>778,23</b>	<b>3.163,00</b>	<b>5.635,73</b>	<b>1.090,60</b>	<b>272,65</b>	<b>1.363,25</b>	<b>1.363,25</b>

Fuente: Presupuesto General de la Nación 2006

**ANEXO 22**  
**SISTEMA DE TRANSFERENCIAS GOBIERNO GENERAL**  
*(En millones de bolivianos)*

	Tipo de Recursos	Bruto	Transferencias		Neto
			Recibidas	Realizadas	
Gobierno Central	Impuestos Coparticipables	11.227,22		2.806,81	8.420,41
	Diálogo Nacional 2000			335,18	- 335,18
	Regalías Hidrocarburíferas	3.066,13		2.044,09	1.022,04
	Fondo Compensatorio Departamental			122,47	- 122,47
	IEHD	1.224,68		306,17	918,51
	IDH	5.450,90		2.384,77	3.066,13
	Fondo Nivelación IDH			778,23	- 778,23
	Desarrollo Pueblos Indígenas			272,54	- 272,54
	Fondo Compensatorio LP, SC, CO			327,05	- 327,05
	Policía y Fuerzas Armadas			122,65	- 122,65
	Ayuda Interna al Desarrollo Nacional			78,28	- 78,28
	<b>Total IDH y Fondos IDH</b>	<b>5.450,90</b>	<b>-</b>	<b>3.963,52</b>	<b>1.487,38</b>
	Nacionalización	5.450,90		5.450,90	-
	Otros Impuestos Nacionales (ITF)	439,45			439,45
	<b>Total Hidrocarburos</b>	<b>15.192,61</b>	<b>-</b>	<b>11.887,15</b>	<b>3.305,46</b>
	<b>Total No Hidrocarburos</b>	<b>11.666,67</b>	<b>-</b>	<b>3.141,99</b>	<b>8.524,68</b>
	<b>Total Gobierno Nacional</b>	<b>26.859,28</b>	<b>-</b>	<b>15.029,14</b>	<b>11.830,14</b>
Departamentos	Impuestos Propios	-			-
	Impuestos Coparticipables				-
	Diálogo Nacional 2000				-
	Regalías Hidrocarburíferas		2.044,09		2.044,09
	Fondo Compensatorio Departamental		122,47		122,47
	IEHD		306,17		306,17
	IDH		2.384,77	1.027,84	1.356,93
	Fondo Nivelación IDH		778,23	335,42	442,81
	Desarrollo Pueblos Indígenas				-
	Fondo Compensatorio LP, SC, CO				-
	<b>Total IDH y Fondos IDH</b>		<b>3.163,00</b>	<b>1.363,25</b>	<b>1.799,74</b>
<b>Total Hidrocarburos</b>	<b>-</b>	<b>5.635,73</b>	<b>1.363,25</b>	<b>4.272,47</b>	
<b>Total No Hidrocarburos</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	
<b>Total Departamentos</b>	<b>-</b>	<b>5.635,73</b>	<b>1.363,25</b>	<b>4.272,47</b>	

(continúa)

## Anexo 22 (conclusión)

	Impuestos a la Propiedad de los Inmuebles	538,76		538,76
	Impuestos a la Propiedad de los Vehículos	178,82		178,82
	Impuesto a la Transfer. de los Inmuebles	146,83		146,83
	Impuesto a la Transfer. de los Vehículos	26,38		26,38
Rec. Propios	Otros	9,80		9,80
	<b>Total Impuestos Municipales</b>	<b>900,59</b>		<b>900,59</b>
	Impuestos Coparticipables		2.245,44	2.245,44
	Diálogo Nacional 2000		335,18	335,18
	Regalías Hidrocarburíferas			-
	Fondo Compensatorio Departamental			-
	IEHD			-
	IDH	822,27		822,27
	Fondo Nivelación IDH	268,33		268,33
	Desarrollo Pueblos Indígenas			-
	Fondo Compensatorio LP, SC, CO	261,64		261,64
	Prima seguro médico salud, vejez		112,66	112,66
IDH	<b>Total IDH y Fondos IDH</b>	<b>1.352,24</b>	<b>112,66</b>	<b>1.239,58</b>
	<b>Total Hidrocarburos</b>	<b>-</b>	<b>1.352,24</b>	<b>1.239,58</b>
	<b>Total No Hidrocarburos</b>	<b>900,59</b>	<b>2.580,62</b>	<b>3.481,21</b>
	<b>Total Municipios</b>	<b>900,59</b>	<b>3.932,86</b>	<b>4.720,79</b>
	Desarrollo Pueblos Indígenas		272,54	272,54
	Policía y Fuerzas Armadas		122,65	122,65
	Ayuda Interna al Desarrollo Nacional		78,28	78,28
	<b>Total Otros Fondos</b>		<b>473,47</b>	<b>473,47</b>
	<b>Total Hidrocarburos</b>	<b>15.192,61</b>	<b>13.250,40</b>	<b>15.192,61</b>
	<b>Total No Hidrocarburos</b>	<b>12.567,26</b>	<b>3.141,98</b>	<b>12.567,26</b>
	<b>TOTAL</b>	<b>27.759,87</b>	<b>16.392,39</b>	<b>27.759,87</b>

Fuente: Zapata (2007).

**ANEXO 23**  
**GASTO PRO-POBRE, 1995-2006**  
*(Millones de bolivianos)*

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Gasto Corriente</b>	<b>1.820,2</b>	<b>2.211,8</b>	<b>2.537,9</b>	<b>2.884,3</b>	<b>2.980,9</b>	<b>3.131,8</b>
Salud (Sin Beneméritos)	692,3	871,5	1.000,5	1.119,4	1.149,8	1.248,7
Educación (Excluye Nivel Universitario)	1.127,9	1.340,2	1.537,4	1.755,9	1.823,8	1.874,5
Otro Gasto Social ( Gestión Social)	0,0	0,0	0,0	8,9	7,3	8,6
<b>Gasto de Capital</b>	<b>1.118,8</b>	<b>1.474,8</b>	<b>1.627,2</b>	<b>1.891,2</b>	<b>2.125,4</b>	<b>2.472,9</b>
Salud	126,3	160,4	173,7	191,8	240,9	379,8
Educación	179,0	325,2	404,7	353,0	445,6	521,5
Saneamiento Básico	221,6	430,4	422,9	453,6	577,4	568,1
Urbanismo	366,6	309,7	306,6	349,8	283,2	309,0
Desarrollo Rural	225,3	249,1	319,4	543,0	578,3	694,5
d/c Caminos Vecinales	58,3	100,5	123,0	183,1	266,5	269,3
<b>Total Gasto Pro-Pobreza</b>	<b>2.939,0</b>	<b>3.686,6</b>	<b>4.165,1</b>	<b>4.775,5</b>	<b>5.106,3</b>	<b>5.604,7</b>
d/c Gastos Municipios	22,2	164,3	211,3	265,1	348,3	329,4
Gasto Corriente	7,5	59,2	98,9	148,6	170,2	181,7
Gasto Capital	14,7	105,1	112,4	116,6	178,1	147,8
	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>Gasto Corriente</b>	<b>3.619,3</b>	<b>4.083,0</b>	<b>4.422,0</b>	<b>5.186,5</b>	<b>5.621,1</b>	<b>6.157,8</b>
Salud (Sin Beneméritos)	1.415,0	1.472,6	1.674,4	1.946,5	2.290,4	2.436,8
Educación (Excluye Nivel Universitario)	2.196,1	2.588,6	2.712,0	3.154,9	3.235,7	3.617,6
Otro Gasto Social ( Gestión Social)	8,1	21,8	35,6	85,0	95,1	103,5
<b>Gasto de Capital</b>	<b>2.876,8</b>	<b>3.232,9</b>	<b>2.941,6</b>	<b>3.185,5</b>	<b>3.851,7</b>	<b>5.698,2</b>
Salud	330,3	407,3	335,3	408,3	418,5	560,8
Educación	727,3	827,0	699,0	591,8	659,5	1.039,2
Saneamiento Básico	495,6	354,8	302,2	573,5	654,5	543,4
Urbanismo	432,7	460,2	463,5	493,1	598,4	1.727,5
Desarrollo Rural	890,9	1.183,6	1.141,5	1.118,9	1.520,9	1.827,4
d/c Caminos Vecinales	388,3	441,9	467,0	513,0	529,4	706,0
<b>Total Gasto Pro-Pobreza</b>	<b>6.496,1</b>	<b>7.316,0</b>	<b>7.363,6</b>	<b>8.372,0</b>	<b>9.472,9</b>	<b>11.856,1</b>
d/c Gastos Municipios	382,7	700,6	896,5	1.052,4	954,0	1.713,8
Gasto Corriente	188,0	149,3	255,6	347,8	315,9	297,3
Gasto Capital	194,7	551,3	640,9	704,7	638,1	1.416,5

Fuente: Unidad de Programación Fiscal. Datos para los años 2003 al 2006 son preliminares.

**ANEXO 24**  
**GASTO PRO-POBRE, 1995-2006**  
*(En porcentajes del PIB)*

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Gasto Corriente</b>	<b>5,65%</b>	<b>5,89%</b>	<b>6,09%</b>	<b>6,16%</b>	<b>6,19%</b>	<b>6,03%</b>
Salud (Sin Beneméritos)	2,15%	2,32%	2,40%	2,39%	2,39%	2,40%
Educación (Excluye Nivel Universitario)	3,50%	3,57%	3,69%	3,75%	3,79%	3,61%
Otro Gasto Social (Gestión Social)	0,00%	0,00%	0,00%	0,02%	0,02%	0,02%
<b>Gasto de Capital</b>	<b>3,47%</b>	<b>3,93%</b>	<b>3,91%</b>	<b>4,04%</b>	<b>4,41%</b>	<b>4,76%</b>
Salud	0,39%	0,43%	0,42%	0,41%	0,50%	0,73%
Educación	0,56%	0,87%	0,97%	0,75%	0,93%	1,00%
Saneamiento Básico	0,69%	1,15%	1,02%	0,97%	1,20%	1,09%
Urbanismo	1,14%	0,83%	0,74%	0,75%	0,59%	0,60%
Desarrollo Rural	0,70%	0,66%	0,77%	1,16%	1,20%	1,34%
d/c Caminos Vecinales	0,18%	0,27%	0,30%	0,39%	0,55%	0,52%
<b>Total Gasto Pro-Pobreza</b>	<b>9,12%</b>	<b>9,82%</b>	<b>10,00%</b>	<b>10,20%</b>	<b>10,60%</b>	<b>10,79%</b>
d/c Gastos Municipios	0,07%	0,44%	0,51%	0,57%	0,72%	0,63%
Gasto Corriente	0,02%	0,16%	0,24%	0,32%	0,35%	0,35%
Gasto Capital	0,05%	0,28%	0,27%	0,25%	0,37%	0,28%
	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>Gasto Corriente</b>	<b>6,73%</b>	<b>7,20%</b>	<b>7,14%</b>	<b>7,45%</b>	<b>7,38%</b>	<b>6,89%</b>
Salud (Sin Beneméritos)	2,63%	2,60%	2,70%	2,80%	3,01%	2,72%
Educación (Excluye Nivel Universitario)	4,08%	4,57%	4,38%	4,53%	4,25%	4,05%
Otro Gasto Social (Gestión Social)	0,02%	0,04%	0,06%	0,12%	0,12%	0,12%
<b>Gasto de Capital</b>	<b>5,35%</b>	<b>5,70%</b>	<b>4,75%</b>	<b>4,58%</b>	<b>5,06%</b>	<b>6,37%</b>
Salud	0,61%	0,72%	0,54%	0,59%	0,55%	0,63%
Educación	1,35%	1,46%	1,13%	0,85%	0,87%	1,16%
Saneamiento Básico	0,92%	0,63%	0,49%	0,82%	0,86%	0,61%
Urbanismo	0,80%	0,81%	0,75%	0,71%	0,79%	1,93%
Desarrollo Rural	1,66%	2,09%	1,84%	1,61%	2,00%	2,04%
d/c Caminos Vecinales	0,72%	0,78%	0,75%	0,74%	0,70%	0,79%
<b>Total Gasto Pro-Pobreza</b>	<b>12,08%</b>	<b>12,91%</b>	<b>11,90%</b>	<b>12,02%</b>	<b>12,44%</b>	<b>13,26%</b>
d/c Gastos Municipios	0,71%	1,24%	1,45%	1,51%	1,25%	1,92%
Gasto Corriente	0,35%	0,26%	0,41%	0,50%	0,41%	0,33%
Gasto Capital	0,36%	0,97%	1,04%	1,01%	0,84%	1,58%

Fuente: Unidad de Programación Fiscal. Datos para los años 2003 al 2006 son preliminares.

**ANEXO 25**  
**COMPOSICIÓN DEL GASTO PRO-POBRE POR SECTORES, 1995-2006**  
*(En porcentajes)*

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Gasto Corriente</b>	<b>61,93%</b>	<b>60,00%</b>	<b>60,93%</b>	<b>60,40%</b>	<b>58,38%</b>	<b>55,88%</b>
Salud (Sin Beneméritos)	23,56%	23,64%	24,02%	23,44%	22,52%	22,28%
Educación (Excluye Nivel Universitario)	38,38%	36,35%	36,91%	36,77%	35,72%	33,45%
Otro Gasto Social (Gestión Social)	0,00%	0,00%	0,00%	0,19%	0,14%	0,15%
<b>Gasto de Capital</b>	<b>38,07%</b>	<b>40,00%</b>	<b>39,07%</b>	<b>39,60%</b>	<b>41,62%</b>	<b>44,12%</b>
Salud	4,30%	4,35%	4,17%	4,02%	4,72%	6,78%
Educación	6,09%	8,82%	9,72%	7,39%	8,73%	9,30%
Saneamiento Básico	7,54%	11,67%	10,15%	9,50%	11,31%	10,14%
Urbanismo	12,47%	8,40%	7,36%	7,32%	5,55%	5,51%
Desarrollo Rural	7,67%	6,76%	7,67%	11,37%	11,33%	12,39%
d/c Caminos Vecinales	1,98%	2,73%	2,95%	3,83%	5,22%	4,81%
<b>Total Gasto Pro-Pobreza</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>
d/c Gastos Municipios	0,75%	4,46%	5,07%	5,55%	6,82%	5,88%
Gasto Corriente	0,25%	1,61%	2,38%	3,11%	3,33%	3,24%
Gasto Capital	0,50%	2,85%	2,70%	2,44%	3,49%	2,64%

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	PROM.
<b>Gasto Corriente</b>	<b>55,71%</b>	<b>55,81%</b>	<b>60,05%</b>	<b>61,95%</b>	<b>59,34%</b>	<b>51,94%</b>	<b>58,53%</b>
Salud (Sin Beneméritos)	21,78%	20,13%	22,74%	23,25%	24,18%	20,55%	22,67%
Educación (Excluye Nivel Universitario)	33,81%	35,38%	36,83%	37,68%	34,16%	30,51%	35,50%
Otro Gasto Social (Gestión Social)	0,12%	0,30%	0,48%	1,02%	1,00%	0,87%	0,36%
<b>Gasto de Capital</b>	<b>44,29%</b>	<b>44,19%</b>	<b>39,95%</b>	<b>38,05%</b>	<b>40,66%</b>	<b>48,06%</b>	<b>41,47%</b>
Salud	5,08%	5,57%	4,55%	4,88%	4,42%	4,73%	4,80%
Educación	11,20%	11,30%	9,49%	7,07%	6,96%	8,77%	8,74%
Saneamiento Básico	7,63%	4,85%	4,10%	6,85%	6,91%	4,58%	7,94%
Urbanismo	6,66%	6,29%	6,29%	5,89%	6,32%	14,57%	7,72%
Desarrollo Rural	13,71%	16,18%	15,50%	13,36%	16,06%	15,41%	12,28%
d/c Caminos Vecinales	5,98%	6,04%	6,34%	6,13%	5,59%	5,95%	4,80%
<b>Total Gasto Pro-Pobreza</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>
d/c Gastos Municipios	5,89%	9,58%	12,17%	12,57%	10,07%	14,46%	7,77%
Gasto Corriente	2,89%	2,04%	3,47%	4,15%	3,33%	2,51%	2,69%
Gasto Capital	3,00%	7,54%	8,70%	8,42%	6,74%	11,95%	5,08%

Fuente: Unidad de Programación Fiscal. Datos para los años 2003 al 2006 son preliminares.

**ANEXO 26**  
**RECURSOS DEL SIN, 2002-2006**  
*(En bolivianos)*

<b>Recursos</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Transferencia TGN	87.239.618	97.386.806	122.844.179	133.731.947	132.105.564
Recursos Específicos	1.059.667	13.042.549	7.794.932	20.695.845	23.197.974
Transferencias Crédito Externo	8.240.409	5.036.561	23.501.908	10.182.861	16.421.727
Transferencias Donación Externa		13.565.205	4.014.697	10.642.325	1.057.232
<b>Total</b>	<b>96.539.694</b>	<b>129.031.121</b>	<b>158.155.716</b>	<b>175.252.978</b>	<b>172.782.497</b>
<b>PIB (Bolivianos)</b>	<b>56.682.328.429</b>	<b>61.904.448.576</b>	<b>69.626.113.112</b>	<b>76.153.767.370</b>	<b>89.428.308.811</b>

*(En porcentajes del PIB)*

<b>Recursos</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Transferencia TGN	0,15	0,16	0,18	0,18	0,15
Recursos Específicos	0,00	0,02	0,01	0,03	0,03
Transferencias Crédito Externo	0,01	0,01	0,03	0,01	0,02
Transferencias Donación Externa	0,00	0,02	0,01	0,01	0,00
<b>Total</b>	<b>0,17</b>	<b>0,21</b>	<b>0,23</b>	<b>0,23</b>	<b>0,19</b>

Fuente: Unidad de Programación Fiscal. Datos para los años 2003 al 2006 son preliminares.

**ANEXO 27**  
**CUADRO RESUMEN RIGIDEZ NORMATIVA**

Rasgo dominante	Base Legal	Descripción	Rigidez por	
			Recurso	Gasto
Seguridad social	Constitución, Art. 158, numeral II	Los regímenes de seguridad social se inspirarán en los principios de universalidad, solidaridad, unidad de gestión, economía, oportunidad y eficacia, cubriendo las contingencias de enfermedad, maternidad, riesgos profesionales, invalidez, vejez, muerte, paro forzoso, asignaciones familiares y vivienda de interés social.	X	X
	Ley N° 1732 de 29 noviembre de 1996	Reforma del Sistema de Seguro Social de Largo plazo.		X
	Ley N° 2427 de 28 de noviembre de 2002	Creación del BONOSOL: Los activos de los Fondos de Capitalización Colectiva están destinados exclusivamente al pago del BONOSOL		X
	Ley 3791, Art. 9 - 28 de noviembre de 2007	Ley de la renta universal de vejez (renta dignidad) se financia con los recursos del IDH.	X	
Infraestructura	Ley del Dialogo Nacional 200	Recursos alivio deuda: 70% para programas municipales de infraestructura Productiva y social Se constituye el Fondo Nacional de Inversión Productiva Social		X X
Recursos extraordinarios	Alivio deuda	Restricciones al destino del gasto Fondo Solidario Municipal para la Educación Escolar y Salud Públicas		X
Restricción macroeconómica				X
Relaciones fiscales intergub.	Ley 1551 de Participación Popular (1994)	20% sobre los siguientes ingresos tributarios a favor de los municipios: IVA, RC-IVA, IUE, IT, ICE, TGB, ISAE	X	
	Ley de Descentralización Administrativa (2005)	Se establece que los departamentos coparticipan directamente del IDH	X	
	Ley del Diálogo 2000	Fondo de Inversión productiva y Social (FPS) se alimenta con recursos reembolsables y no reembolsables de los organismos multilaterales y de la cooperación internacional.		X
	Ley de Hidrocarburos N° 3058 y el Decreto Supremo N° 28421 (2005)	El IEHD es un ingreso del gobierno central y se reparte entre gobierno central (75%) y gobiernos departamentales (25%) El nivel departamental dispone de regalías (Impuesto Complementario a la Minería)	X	X

(continúa)



## Anexo 22 (conclusión)

Gasto pro - pobre	Constitución, Art. 158, numeral I	El Estado tiene la obligación de defender el capital humano protegiendo la salud de la población; asegurará la continuidad de sus medios de subsistencia y rehabilitación de las personas inutilizadas; propenderá asimismo al mejoramiento de las condiciones de vida del grupo familiar.	X	X
	Ley del Diálogo Nacional 2000 (Ley 2235)	Fondo Solidario Municipal para la Educación Escolar y Salud Públicas 20% para mejoramiento de la calidad de Servicios de Educación Escolar Pública 10% para mejoramiento de la calidad de los Servicios de Salud Pública decido por las municipalidades 70% programas municipales para infraestructura Productiva y social Seguro Universal Materno Infantil (SUMI)		
Restricciones políticas	Constitución Política, Art. 116, numeral VII.	El Poder Judicial tiene autonomía económica y administrativa. El Presupuesto General de la Nación asignará una partida anual, centralizada en el Tesoro Judicial, que depende del Consejo de la Judicatura. El Poder Judicial no está facultado para crear o establecer tasas ni derechos judiciales.		X
	Constitución Política, Art. 127, numeral II	El Defensor del Pueblo no recibe instrucciones de los poderes públicos. El Presupuesto del Poder Legislativo contemplará una partida para el funcionamiento de esta institución.		X
	Constitución Política, Art. 148, numeral I	El Presidente de la República... podrá decretar pagos no autorizados por la Ley del presupuesto, únicamente para atender necesidades impostergables derivadas de calamidades públicas, de conmoción interna o del agotamiento de recursos destinados a mantener los servicios cuya paralización causaría graves daños. Los gastos destinados a estos fines no excederán del uno por ciento del total de egresos autorizados por el Presupuesto Nacional.		
Subsidios	1,9			X
Administración tributaria	0,2		X	
TOTAL	45,35			

Fuente: Unidad de Programación Fiscal



### III. Rigideces fiscales en Ecuador

*María Dolores Almeida*<sup>68</sup>

#### A. Las finanzas públicas en el Ecuador

Las finanzas públicas en el Ecuador revelan una alta vulnerabilidad a factores externos, como las variaciones de precio del petróleo, los fenómenos naturales, los conflictos bélicos, y otros; y a factores internos como las inflexibilidades del gasto y las crecientes presiones de gasto fiscal. Esta situación se hizo crítica en 1998 y 1999 con un déficit del Sector Público No Financiero (SPNF) de 5,2% y 4,9% del PIB respectivamente, cuando el país enfrentó una serie de impactos negativos que afectaron de manera aguda al balance fiscal.

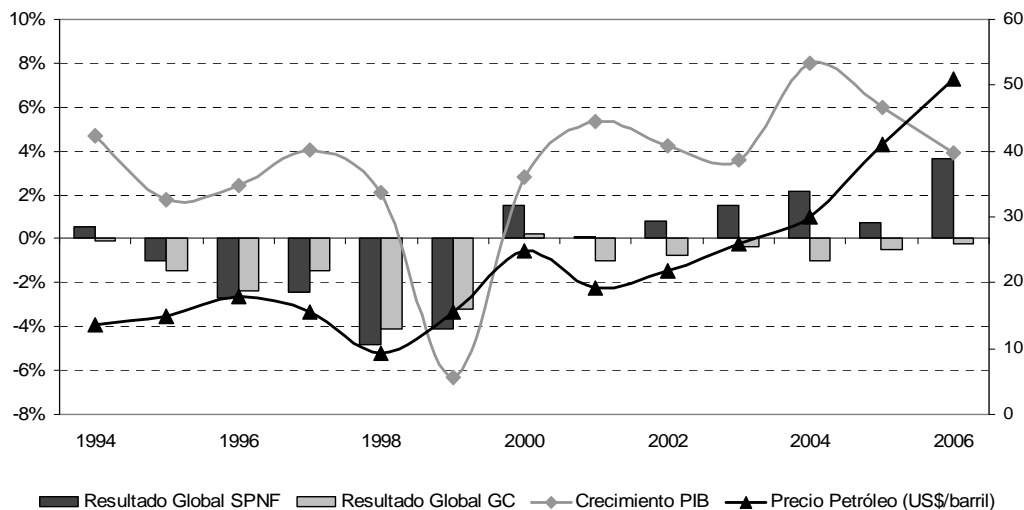
La insostenibilidad de esta situación requirió la implementación de un esquema de dolarización en enero de 2000, convirtiendo a la política fiscal en la principal herramienta de política económica para incidir en los principales agregados macroeconómicos.

Si bien la implementación de la dolarización, el aumento de los precios de petróleo, el establecimiento de reglas macrofiscales y los fondos de estabilización han contribuido a que la situación fiscal del SPNF registre resultados positivos desde el año 2000, llegando a generar en 2006 un superávit del 3,6% del PIB y a reducir la relación deuda/PIB. No obstante, aún existen problemas estructurales como son las rigideces fiscales que le impiden al Gobierno Central (GC) poder ejecutar efectivamente sus políticas de gobierno y ponen en riesgo la sostenibilidad fiscal.

---

<sup>68</sup> Promode-GTZ, Quito, Ecuador, y consultora de CEPAL.

**GRÁFICO III.1**  
**VULNERABILIDAD FISCAL, 1994-2006**  
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el Banco Central (BCE) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) del Ecuador.

SPNF: Sector Público No Financiero.

GC: Gobierno Central.

En promedio entre 1994 y 2006, los ingresos totales del GC fueron del 16,2% del PIB y los gastos totales del 17,5% del PIB, con un resultado global deficitario de 1,3% del PIB y un resultado primario superavitario del 2,9% del PIB en promedio en el período 2000-2006.

En este sentido y dado que el GC constituye el nivel de gobierno de mayor importancia dentro del SPNF y su Presupuesto es el instrumento a través del cual se ejecuta la política fiscal, es importante analizar con mayor profundidad los problemas y rigideces estructurales que enfrenta el GC<sup>69</sup>.

Durante el período los ingresos del GC estuvieron determinados por: i) el incremento de los ingresos tributarios, como producto de la creciente actividad económica en el país, de la mejora en la gestión administrativa del Servicio de Rentas Internas y de la vigencia de la tasa del IVA de 12%; ii) el inicio del funcionamiento del Oleoducto de crudos pesados (OCP); iii) la progresiva disminución de la producción de PETROECUADOR; iv) el elevado precio internacional del crudo; entre otros factores<sup>70</sup>.

En el período de análisis, los ingresos petroleros representaron, en promedio, un 5,6% del PIB y el 34,3% de los ingresos totales. Los ingresos tributarios correspondieron al 9,1% del PIB y al 55,8% de los ingresos totales. Los ingresos no tributarios alcanzaron un 1,1% del PIB y el 6,7% de los ingresos totales, en tanto que las transferencias llegaron al 0,5% del PIB y al 3,1% de los ingresos totales. Para mayor detalle, véanse los Anexos N° 2 y 3.

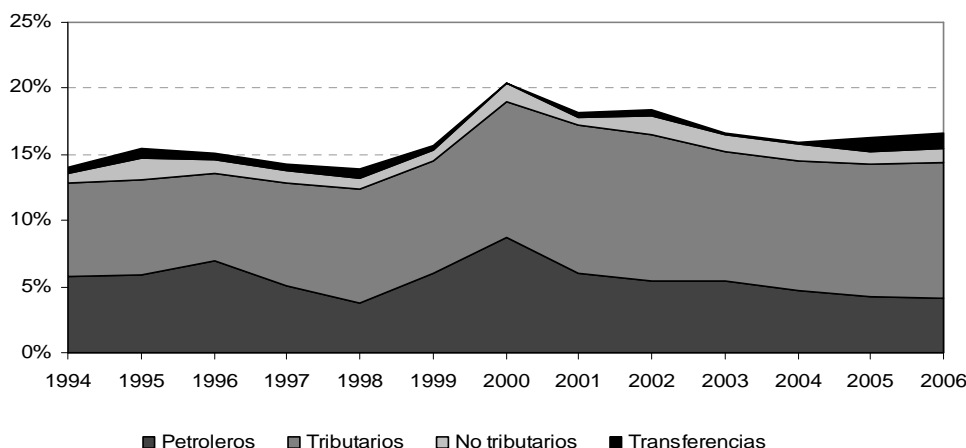
En la última década, si bien la dependencia de la economía respecto de los ingresos provenientes del petróleo ha tendido a disminuir pasando del 5,8% del PIB en 1994 al 4,2% en 2006, dichos ingresos aún representan un tercio del total de ingresos del GC. En contraste, los ingresos no petroleros han mantenido su aporte al fisco, inclusive aumentando su participación, como en el caso del impuesto al valor agregado (IVA), que pasa del 3,0% del PIB en 1994 al 5,4% del PIB en 2006. Este incremento se ha debido al alza de la tasa del 10% al 12% en 1999 y a la aplicación de controles

<sup>69</sup> Para mayor detalle de la composición del Presupuesto del Sector Público, véase el Anexo N° 1.

<sup>70</sup> Banco Central del Ecuador, "Informe del Directorio al Presidente de la República y al Honorable Congreso Nacional", segundo semestre de 2006, *Apuntes de Economía* N° 56, pág. 39.

a la evasión por parte del Servicio de Rentas Internas. La recaudación del impuesto a la renta también presenta una tendencia creciente, pasando del 1,4% del PIB en 1994 al 2,6% del PIB en 2006 debido a la reactivación económica. El impuesto a los consumos especiales se mantiene cercano al 0,7% del PIB y los ingresos arancelarios en 1,6%, en promedio.

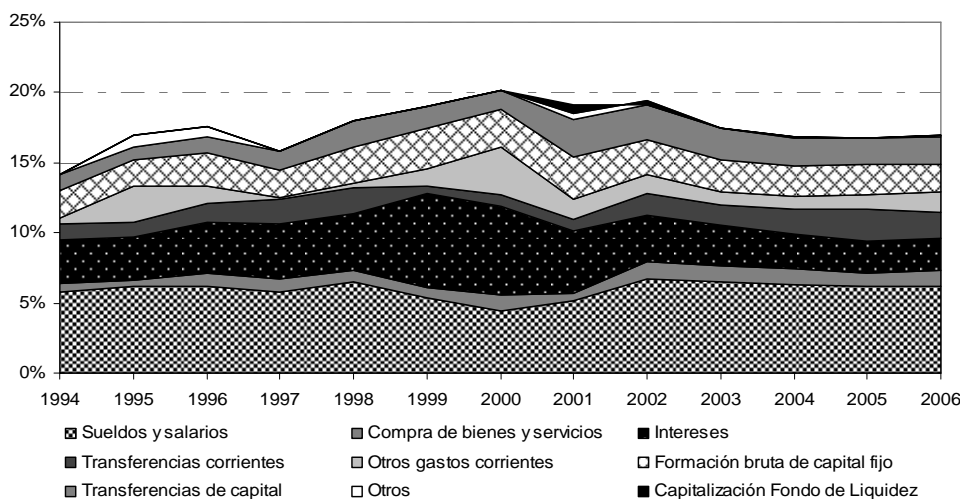
**GRÁFICO III.2**  
**INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL, 1994-2006**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Por otra parte, el nivel del gasto público del GC se ha elevado significativamente. En 2006 llegó al 16,9% del PIB, superando el 14,2% del PIB registrado en 1994. Además, en el período de análisis, el 75,5% de los recursos se destinó a gasto corriente y apenas el 24,5% al gasto de capital, en promedio.

**GRÁFICO III.3**  
**GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL, 1994-2006**  
*(En porcentajes del PIB)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

El incremento de los gastos se debió principalmente al aumento de las remuneraciones, que pasa del 5,8% del PIB en 1994 al 6,2% del PIB en 2006. El pago de intereses de la deuda pública representó en promedio el 21,3% de los gastos totales y un 3,7% del PIB en el período, pasando del 3,1% del PIB en 1994 al 2,3% en 2006. Esta disminución del peso de intereses obedeció a las reestructuraciones de la deuda pública efectuadas a partir del año 2000.

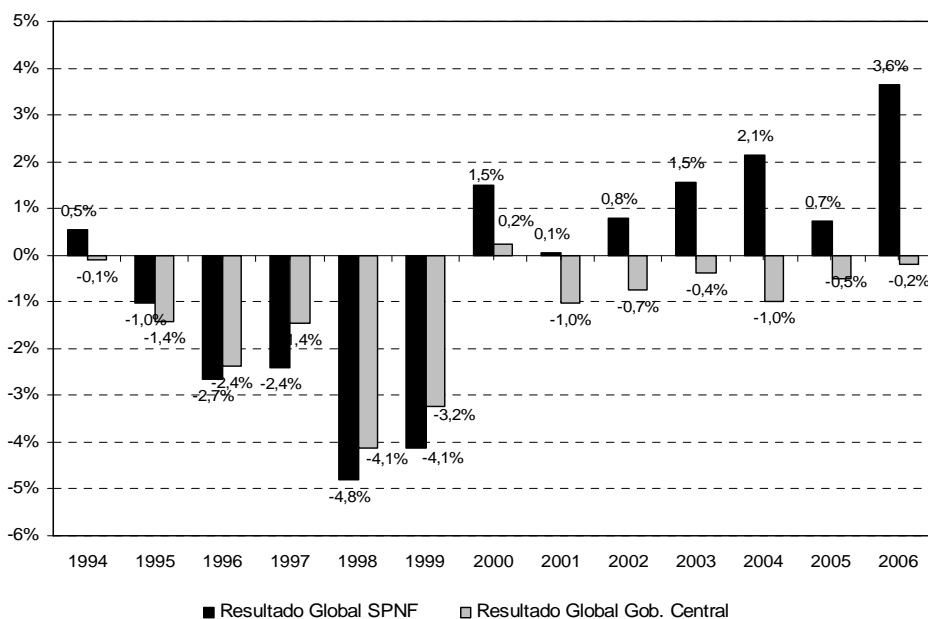
Para el período de análisis, las transferencias corrientes representaron el 8% de los gastos totales (1,6% del PIB), constituidas principalmente por transferencias a distintas entidades públicas (1,3% del PIB) y al Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC) (0,3% del PIB). Dentro de las transferencias corrientes a entidades públicas, la mayor parte corresponde al pago por concepto de pensiones jubilares (I. Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), I. de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) e I. de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL)) con cerca del 48% del total de las transferencias corrientes (0,8% del PIB).

En tanto que el rubro “otros gastos corrientes” fue del 7,2% de los gastos totales (1,3% del PIB). En el año 2006, este ítem lo constituyeron principalmente el Bono de Desarrollo Humano (0,4% del PIB), el subsidio eléctrico (0,6% del PIB) y otros convenios con entidades (0,4% del PIB).

El gasto de capital creció del 3,1% en 1994 al 4% del PIB en 2006. Sin embargo, su composición ha cambiado con un fuerte incremento de las transferencias, principalmente a los organismos seccionales, que pasa del 1,1% del PIB en 1994 al 2% del PIB en 2006 debido a preasignaciones que constan en la Constitución y leyes especiales

Entre 1994 y 1999, a consecuencia de la imposibilidad de generar mayores ingresos y de la tendencia a engrosar los gastos del sector público, el resultado del GC presentó un evidente y progresivo deterioro al pasar de un déficit de 0,1 % del PIB en 1994 a un déficit de 4,1% del PIB en 1998. Desde este año, el déficit empieza a disminuir hasta presentar en 2000 un superávit de 0,2% del PIB. Sin embargo, a partir de 2001 vuelven a presentarse resultados globales del GC negativos, aunque no de la magnitud anterior, con una varianza de -1% del PIB en 2001 a -0,2% del PIB en 2006.

**GRÁFICO III.4**  
**RESULTADO GLOBAL DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (SPNF)**  
**Y DEL GOBIERNO CENTRAL, 1994-2006**  
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

La mayor parte de estos desequilibrios tuvieron financiamiento externo neto y en menor medida, financiamiento interno neto, con excepción de 1998.

En los últimos años el financiamiento externo ha sido negativo debido a que el Estado se ha convertido en un amortizador neto de deuda externa, ante la restricción de acceder a los desembolsos de las instituciones multilaterales de crédito. Esta situación condujo a que el GC buscara financiamiento en el mercado interno mediante la emisión de Certificados de Tesorería de corto plazo (CETES), a fin de atender los compromisos de amortización y financiamiento del déficit. Cabe destacar que una fuente importante de financiamiento de las amortizaciones la constituyeron los recursos del Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP), actual Cuenta Especial de Reactivación Productiva y Social (CEREPS). Así, durante 2006 estos recursos se utilizaron casi en la totalidad prevista por la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilidad y Transparencia Fiscal (LOREYTF) para recomprar CETES.

El financiamiento interno se realizó mediante la emisión de deuda interna neta y la acumulación de atrasos en pagos o deuda flotante. El financiamiento interno se caracteriza por concentrarse principalmente en el corto plazo por medio de la colocación, pago y renovación constante de CETES. Esto se debe a las restricciones de volumen y plazo del mercado financiero doméstico, en el que resulta más viable la colocación de papeles de corto plazo adquiridos en su gran mayoría por los sectores Público Financiero y No Financiero: IESS, Banco del Estado, Corporación Financiera Nacional (CFN), entre otros, puesto que la participación del sector privado en la compra de estos títulos es marginal. La dificultad para la colocación de bonos de mediano y largo plazo ha tendido a agravarse en los últimos dos años, tras la devolución de los Fondos de Reserva por parte del IESS. En los últimos años, el GC ha dejado pendiente un saldo significativo de CETES al final de cada ejercicio presupuestario, lo que implica que dicho saldo presiona la ejecución presupuestaria del año siguiente. De todas maneras, se debe señalar que el saldo de deuda interna en bonos de mediano y largo plazo (2.895 millones de dólares a fines del año 2006) sigue siendo sustancialmente mayor que el saldo de CETES.

En el año 2006, se realizó la recompra de bonos globales 2012 por 740 millones de dólares y la recompra de deuda interna por 237 millones de dólares, para lo cual se utilizaron recursos de la CEREPS. Ello condujo a una disminución de los depósitos del GC en el BCE y en el sistema financiero privado de alrededor de 395 millones de dólares, generándose un incremento anual de la deuda pendiente de pago de 696 millones de dólares. Para mayor detalle, véase el Anexo 4.

## B. Inflexibilidades fiscales

En la última década, los diferentes gobiernos han contado con un margen cada vez menor de decisión en la formulación y ejecución de sus presupuestos, debido a que un elevado porcentaje de los ingresos, los gastos o de ambos se encuentra preasignado a un fin específico, ya sea debido a diferentes normas legales, mandatos constitucionales o compromisos previamente adquiridos por otros gobiernos o debido a límites políticos en el manejo presupuestario. La expansión de esta práctica ha restringido la capacidad del gobierno para responder a las prioridades públicas, promoviendo la ineficiencia y la inequidad.

Las inflexibilidades fiscales pueden ser clasificadas y analizadas:

- Desde el punto de vista de política económica, que analiza las rigideces en los ingresos y en el gasto.
- Desde un punto de vista de economía política, que procura analizar las “causas” de las inflexibilidades estudiando sus determinantes políticos. Por ejemplo: seguridad social, relaciones fiscales intergubernamentales, gasto social, entre otros.

Si bien la primera tipología puede ser de utilidad, también se debe reconocer la existencia de una importante ambigüedad en esa clasificación, lo que incide en que se encuentre una gran cantidad

de situaciones híbridas donde la rigidez del gasto se manifiesta mediante la preasignación de impuestos. Más allá de que esto suceda efectivamente, lo cierto es que se trata de una clasificación que no resulta de gran utilidad para evaluar las rigideces y su necesidad de reformulación. Es por ello que se sostiene la necesidad de estudiar las causas de cada uno de estos fenómenos por medio de la segunda clasificación<sup>71</sup>.

## 1. Inflexibilidades en ingresos y gastos

En esta clasificación se distinguen dos tipos de inflexibilidades. El primero se origina en diferentes normas legales que “preasignan” alguna fuente de ingreso a un destino específico; y el segundo alude a “inflexibilidades en el gasto” que pueden originarse en preasignaciones legales para gastar en determinados rubros, o debido a “compromisos de gastos” que difícilmente se pueden dejar de cumplir, como por ejemplo, los sueldos de los funcionarios públicos.

Las preasignaciones son ingresos o gastos asignados a destinos específicos sobre la base de una normativa de más de 50 cuerpos legales. Las preasignaciones nacen como una forma del Poder Legislativo de asegurar la asignación de recursos para determinados programas o instituciones. De esta forma se busca contrarrestar su posible falta de acceso formal al presupuesto, limitando la discrecionalidad del Poder Ejecutivo y ayudando a disminuir el clientelismo.

Existen preasignaciones que reparten recursos provenientes de ingresos petroleros y tributarios a las entidades beneficiarias, antes de que estos fondos ingresen al presupuesto. A estas obligaciones se las conoce como “inflexibilidades en el ingreso”. Al tratarse de recursos que benefician a algunas entidades y dado que no pasan por el presupuesto, no están sujetos a la decisión del Ejecutivo y pueden ser considerados como “recursos parafiscales”.

Por otra parte, existen obligaciones de determinados gastos en magnitudes crecientes o al menos estables a lo largo del tiempo, compensaciones de gasto por preasignaciones eliminadas o por la existencia de leyes que determinan cómo se gastan en el presupuesto determinados ingresos. A estas obligaciones se las conoce como “inflexibilidades en el gasto”.

En otras palabras, ni la distribución de los ingresos públicos, ni el gasto del gobierno, son el resultado de una priorización del uso de los recursos públicos y, menos aún, de la atención a objetivos de desarrollo de largo plazo.

### a) Inflexibilidades en ingresos

Los ingresos petroleros y los tributarios están sujetos a preasignaciones definidas por ley, lo que implica que de la totalidad de los ingresos del GC, no todo ingresa a su presupuesto. Al año 2006, las preasignaciones en ingresos representaron el 4,1% del PIB, del cual 2,4% corresponde a partícipes en ingresos tributarios y 1,7% a partícipes en ingresos petroleros<sup>72</sup>.

En promedio entre 2001 y 2006, de la recaudación total de los ingresos tributarios el 84% ingresó al presupuesto (10,1% del PIB) y el 16% se repartió entre diferentes partícipes (2% del PIB) que no forman parte del GC, como son las universidades y los gobiernos seccionales.

---

<sup>71</sup> Con base a los lineamientos iniciales para el Estudio de Rigideces fiscales para América Latina.

<sup>72</sup> Incluye al CEREPS (1,3% del PIB).



**CUADRO III.1**  
**PREASIGNACIONES DE INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL, 2001-2006**  
*(En millones de dólares)*

<b>IMPUESTO</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>Prom. 2001-2006</b>
<b>Renta</b>	<b>592</b>	<b>670</b>	<b>759</b>	<b>908</b>	<b>1.223</b>	<b>1.497</b>	<b>942</b>
Al Presupuesto	425	473	520	616	822	937	632
A participes	167	197	240	292	401	560	309
<b>IVA</b>	<b>1.473</b>	<b>1.692</b>	<b>1.759</b>	<b>1.911</b>	<b>2.194</b>	<b>2.476</b>	<b>1.917</b>
Al Presupuesto	1.340	1.529	1.583	1.720	1.975	2.228	1.729
A participes	133	163	176	191	219	248	188
<b>ICE</b>	<b>181</b>	<b>257</b>	<b>278</b>	<b>321</b>	<b>380</b>	<b>417</b>	<b>306</b>
Al Presupuesto	137	221	181	202	221	257	203
A participes	44	36	97	119	159	160	103
<b>Arancelarios</b>	<b>354</b>	<b>443</b>	<b>411</b>	<b>480</b>	<b>574</b>	<b>657</b>	<b>486</b>
Al Presupuesto	354	413	382	453	546	618	461
A participes	0	29	29	27	27	39	25
<b>Vehículos</b>	<b>23</b>	<b>49</b>	<b>52</b>	<b>56</b>	<b>60</b>	<b>70</b>	<b>52</b>
<b>Otros tributarios</b>	<b>39</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>32</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>14</b>
<b>Total Ingresos Tributarios (millones de dólares)</b>	<b>2.662</b>	<b>3.117</b>	<b>3.258</b>	<b>3.708</b>	<b>4.433</b>	<b>5.120</b>	<b>3.716</b>
<i>Al presupuesto (millones de dólares)</i>	<i>2.319</i>	<i>2.691</i>	<i>2.717</i>	<i>3.080</i>	<i>3.626</i>	<i>4.113</i>	<i>3.091</i>
<i>Participes (millones de dólares)</i>	<i>344</i>	<i>426</i>	<i>541</i>	<i>629</i>	<i>807</i>	<i>1.007</i>	<i>626</i>
<b>Total Ingresos Tributarios (Composición)</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<i>Al presupuesto (Porcentajes)</i>	<i>87%</i>	<i>86%</i>	<i>83%</i>	<i>83%</i>	<i>82%</i>	<i>80%</i>	<i>84%</i>
<i>Participes (Porcentajes)</i>	<i>13%</i>	<i>14%</i>	<i>17%</i>	<i>17%</i>	<i>18%</i>	<i>20%</i>	<i>16%</i>
<b>Total Ingresos Tributarios (% del PIB)</b>	<b>12,5%</b>	<b>12,5%</b>	<b>11,4%</b>	<b>11,4%</b>	<b>11,9%</b>	<b>12,4%</b>	<b>12,0%</b>
<i>Al presupuesto (% del PIB)</i>	<i>10,9%</i>	<i>10,8%</i>	<i>9,5%</i>	<i>9,4%</i>	<i>9,8%</i>	<i>9,9%</i>	<i>10,1%</i>
<i>Participes (% del PIB)</i>	<i>1,6%</i>	<i>1,7%</i>	<i>1,9%</i>	<i>1,9%</i>	<i>2,2%</i>	<i>2,4%</i>	<i>2,0%</i>

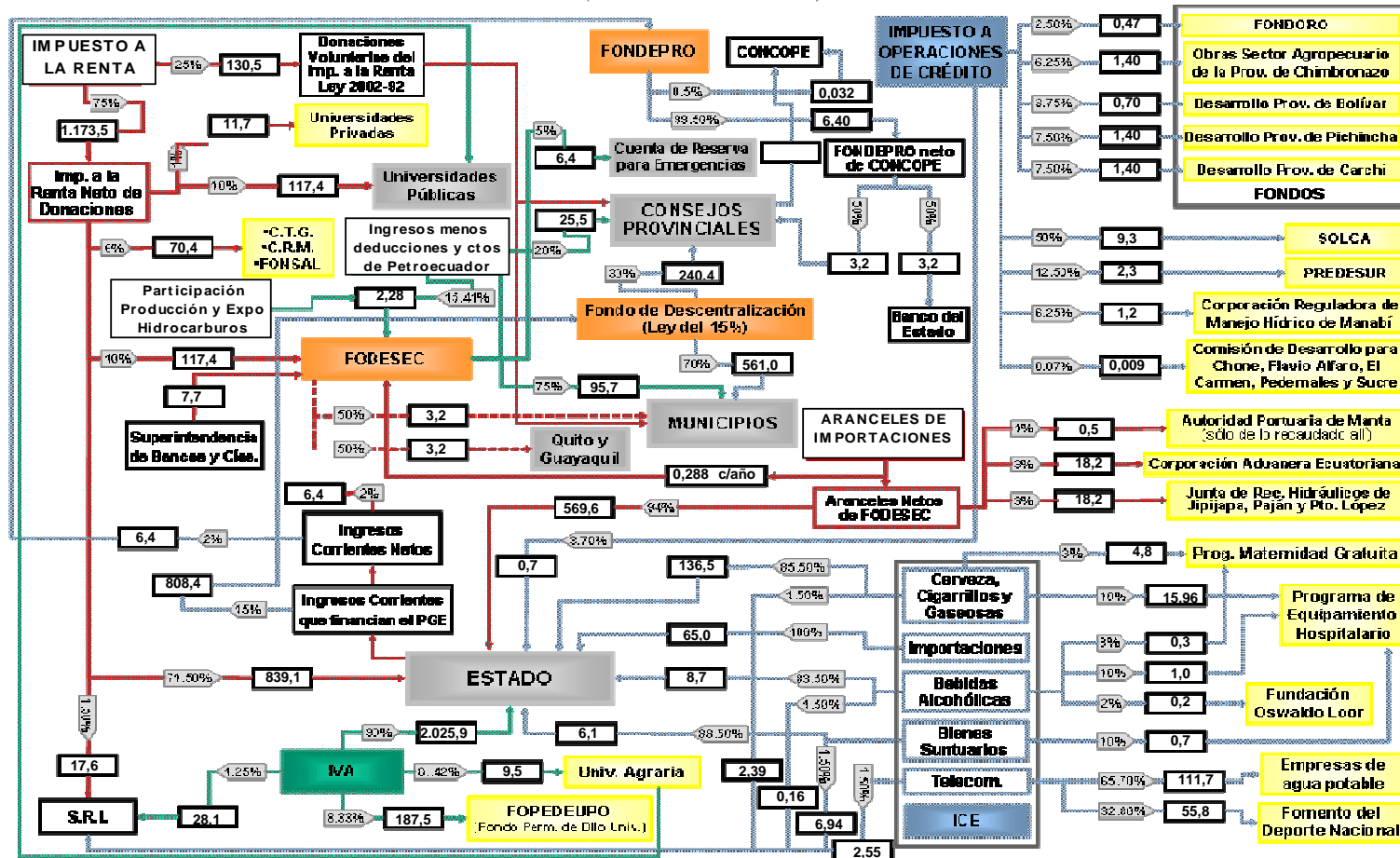
Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

El nivel de preasignaciones de los ingresos tributarios ha tendido a aumentar, pasando del 13% de los ingresos tributarios en 1994 al 20% en 2006. Los principales beneficiarios de las preasignaciones en los ingresos tributarios fueron las universidades (0,8% del PIB) y los gobiernos seccionales (0,6% del PIB). Los impuestos que más recursos entregaron a participes son el Impuesto a la Renta y el IVA.

A continuación se presentan de manera gráfica las diferentes preasignaciones tributarias que se constituyen en un verdadero laberinto tributario<sup>73</sup>.

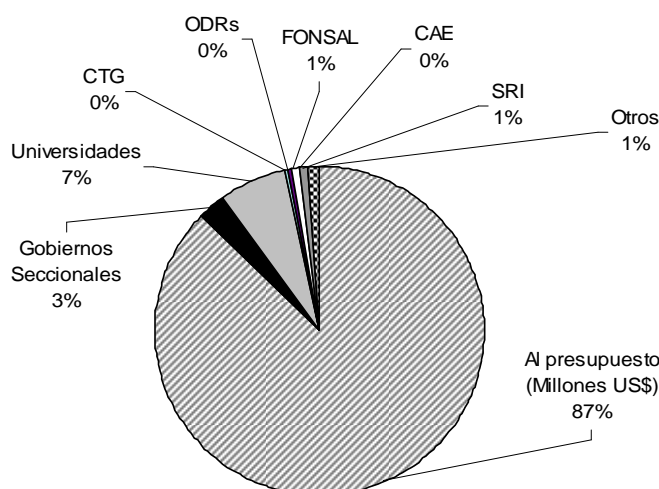
<sup>73</sup> Juan Antonio Zapata, Descentralización fiscal en Ecuador, SENPLADES, 2007.

**GRÁFICO III.5**  
**LABERINTO TRIBUTARIO: RECURSOS Y TRANSFERENCIAS EN ECUADOR**  
*(En millones de dólares)*



Fuente: Juan Antonio Zapata, Descentralización fiscal en Ecuador, SENPLADES (2007).

**GRÁFICO III.6**  
**PREASIGNACIONES DE INGRESOS TRIBUTARIOS, 2006**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).  
 CTG: Comisión de Tránsito del Guayas.  
 ODR: Organismos de Desarrollo Regional.  
 FONSAL: Fondo de Salvamento.  
 CAE: Corporación Aduanera Ecuatoriana.  
 SRI: Servicio de Rentas Internas.

En 2006, el total de ingresos petroleros fue de 5.005,4 millones de dólares (12,1% del PIB)<sup>74</sup>. De estos, el 32,1% entró al presupuesto del GC (3,9% del PIB), el 53,72% restituyó los costos de producción a PETROECUADOR (6,5% del PIB), un 3,66% se repartió entre diferentes partícipes (0,4% del PIB) y el 10,52% entró al CEREPS (1,3% del PB).

**CUADRO III.2**  
**DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS PETROLEROS**  
*(En porcentajes del PIB)<sup>75</sup>*

<b>PARTICIPES</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
<b>Gobierno Central</b>	<b>4,20%</b>	<b>3,88%</b>	<b>4,75%</b>
<b>Petroecuador</b>	<b>5,50%</b>	<b>6,49%</b>	<b>7,25%</b>
<b>Participes</b>	<b>0,41%</b>	<b>0,44%</b>	<b>0,45%</b>
Vialidad agropecuaria	0,00%	0,00%	0,00%
Fuerzas Armadas	0,07%	0,12%	0,09%
Universidades	0,00%	0,00%	0,05%
FERUM (Fondo de Electrificación Rural Urbano Marginal)	0,00%	0,00%	0,00%
FODESEC (Fondo de Desarrollo Seccional)	0,00%	0,00%	0,00%
GSA	0,29%	0,25%	0,30%
Banco del Estado	0,00%	0,00%	0,00%
Banco de la Vivienda de Ecuador	0,00%	0,00%	0,00%
BCE	0,00%	0,00%	0,00%
Instituto ecuatoriano de crédito educativo y becas (IECE)	0,00%	0,00%	0,00%
INNFA (Instituto Nacional del Niño y la Familia)	0,00%	0,00%	0,00%
CORPEI (Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones)	0,00%	0,00%	0,00%

(continúa)

<sup>74</sup> Exportaciones directas, regalías, venta interna de derivados, entre otros.

<sup>75</sup> Corresponde a valores del presupuesto aprobado.

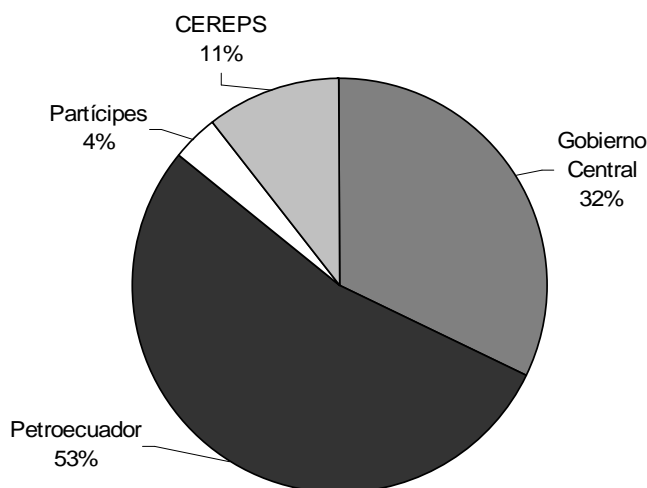
Cuadro III.2 (conclusión)

CORPECUADOR (Corporación Ejecutiva para la reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno "El Niño") y BNF (Banco Nacional de Fomento)	0,04%	0,06%	0,01%
<b>CEREPS</b> Cuenta Especial de Reactivación Productiva y Social	<b>1,16%</b>	<b>1,27%</b>	<b>1,96%</b>
<b>FEISEH</b> Fondo Ecuatoriano de Inversión en los sectores Energético e Hidrocarburífero	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>2,46%</b>
<b>TOTAL INGRESOS PETROLEROS</b>	<b>11,27%</b>	<b>12,09%</b>	<b>16,87%</b>
<b>FEP</b> Fondo de Estabilización Petrolera	0,06%	0,06%	0,66%
<b>TOTAL INGRESOS PETROLEROS + FEP</b>	<b>11,33%</b>	<b>12,15%</b>	<b>17,52%</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

El principal partícipe de los ingresos petroleros son los gobiernos seccionales, especialmente los amazónicos, con un 57,4% del total de partícipes (0,3% del PIB), seguidos por las Fuerzas Armadas con un 27,6% (0,1% del PIB) y la Corporación Ejecutiva para la reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno "El Niño" (CORPECUADOR) con el 13,3% (0,06% del PIB). Por otra parte, se pueden observar traspasos de recursos como de 30,2 dólares al Banco Central o 160,36 dólares al Instituto ecuatoriano de crédito educativo y becas (IECE), que son la clara evidencia de un marco legal caduco.

**GRÁFICO III.7**  
**COMPOSICIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS PETROLEROS, 2006**  
*(En porcentajes)*

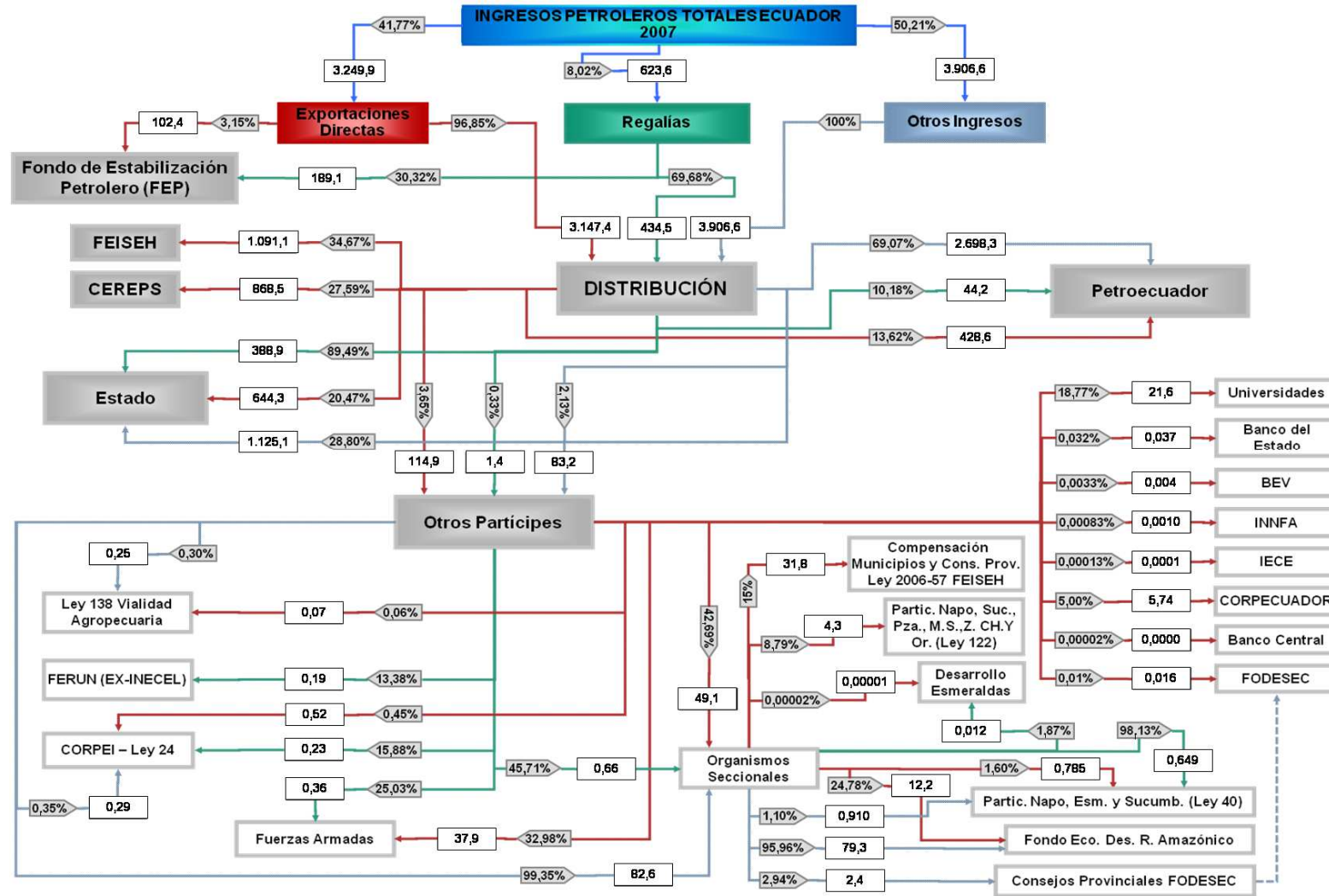


Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). CEREPS: Cuenta Especial de Reactivación Productiva y Social.

A continuación se presentan de manera gráfica las diferentes preasignaciones petroleras que se constituyen en un verdadero laberinto petrolero<sup>76</sup>.

<sup>76</sup> Zapata (2007).

**GRÁFICO III.8  
LABERINTO PETROLERO**



Fuente: Juan Antonio Zapata, Descentralización fiscal en Ecuador, SENPLADES (2007).

## b) Inflexibilidades en el gasto

Además de las preasignaciones en los ingresos existen gastos fijos e inflexibles como son los sueldos, preasignaciones y compensaciones en el gasto, subsidios, proyectos financiados con deuda interna y externa, y el servicio de la deuda pública.

Para el período 2000-2006, los componentes inflexibles con respecto al presupuesto (gasto total + amortizaciones) casi alcanzaron al 88,5%, correspondiendo el 24,5% a sueldos y salarios, el 14,1% al pago de intereses de la deuda pública, el 11,1% a transferencias corrientes<sup>77</sup>, el 8,6% a transferencias de capital a gobiernos seccionales, un 3,6% a proyectos de inversión atados, y el 26,6% a amortizaciones. Pero si consideramos que existen gastos financiados con recursos de autogestión (2,2%), este valor podría subir a cerca del 90,8% promedio para el período, quedando poco o casi ningún espacio fiscal para atender necesidades y ejecutar la política fiscal. Las inflexibilidades presentan una tendencia creciente en el período de análisis, y es así como para el año 2006 las rigideces presupuestarias bordean el 91,5%. Para mayor detalle, véase el Anexo 4.

**CUADRO III. 3**  
**INFLEXIBILIDADES POR PARTE DEL GASTO, 2000-2006**  
(En millones de dólares)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	% del PIB (prom.)	% del Gasto total (prom.)	% del Presupuesto total (prom.)
<b>Gasto corriente</b>	<b>2.558</b>	<b>2.595</b>	<b>3.468</b>	<b>3.620</b>	<b>3.982</b>	<b>4.446</b>	<b>5.208</b>	<b>13,1</b>	<b>73,7</b>	<b>54</b>
Sueldos y salarios	707	1.088	1.673	1.864	2.049	2.299	2.581	5,9	33,8	24,5
Compra de bienes y servicios	174	122	318	329	363	355	458	1	5,9	4,3
Pago de intereses	1.009	938	823	827	814	855	941	3,4	18,9	14,1
Transferencias corrientes	127	147	303	343	470	559	644	1,2	6,9	5
Otros gastos corrientes	541	300	351	257	286	378	584	1,5	8,2	6,1
<b>Gastos de capital</b>	<b>659</b>	<b>1.293</b>	<b>1.303</b>	<b>1.317</b>	<b>1.395</b>	<b>1.512</b>	<b>1.669</b>	<b>4,7</b>	<b>26,3</b>	<b>19,3</b>
Formación bruta de capital fijo	425	645	611	660	710	829	829	2,4	13,5	10
Transferencias de capital a										
GSA	234	562	618	642	658	671	814	2,1	11,8	8,6
Otros		86	74	15	27	12	26	0,1	0,7	0,5
<b>Gasto total A)</b>	<b>3.217</b>	<b>3.888</b>	<b>4.771</b>	<b>4.937</b>	<b>5.377</b>	<b>5.958</b>	<b>6.877</b>	<b>17,8</b>	<b>100</b>	<b>73,4</b>
Amortización B)	704	1.124	1.383	1.594	2.587	2.813	3.676	6,5		26,6
<b>Presupuesto total (A + B)</b>	<b>3.921</b>	<b>5.012</b>	<b>6.154</b>	<b>6.531</b>	<b>7.964</b>	<b>8.771</b>	<b>10.553</b>	<b>24,2</b>		<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Al año 2006, los egresos por sueldos y salarios ascendieron a 2.581 millones de dólares y las presiones sociales y políticas hacen extremadamente difícil reducir el peso de la masa salarial. Además, cerca del 92,4% de este grupo de gasto está básicamente constituido por sueldos de

<sup>77</sup> Incluye preasignaciones a gobiernos seccionales, universidades, bono de solidaridad, subsidio eléctrico entre otros.

maestros (45%), médicos (10,6%), Policía (14,5%) y Fuerzas Armadas (22,2%). Para mayor detalle, véase el Anexo 6.

Otro grupo de inflexibilidades está compuesto por una serie de subsidios que se encuentran dentro del presupuesto, como son el Bono de Desarrollo Humano, transferencias a instituciones de seguridad social, el subsidio al sector eléctrico y a la banca pública, entre otros.

Las transferencias a instituciones de la seguridad social (IESS, ISSPOL<sup>78</sup> e ISSFA<sup>79</sup>) son subsidios que el Estado da al trabajador al pagar el 40% de las pensiones y representaron un 1,1% del PIB. El Bono de Desarrollo Humano fue creado en sustitución de otros subsidios que no focalizaban la entrega de recursos, y representó un 0,4% del PIB. El subsidio eléctrico, que es la diferencia entre la tarifa objetivo que establece el Consejo Nacional de Electricidad (CONELEC) y la que efectivamente se cobra a través de las distribuidoras eléctricas, fue del 0,6% del PIB. Finalmente, en el mismo año se le entregaron fondos equivalentes al 0,8% del PIB a diferentes entidades (Empresa de Ferrocarriles, Bienestar Social, Junta de Defensa, Banca Pública, universidades, autoridades portuarias, entre otras) que también son beneficiarias de subsidios y transferencias.

**CUADRO III.4**  
**TRANSFERENCIAS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL, 2001-2006**  
(En millones de dólares y porcentajes)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Porcentajes	% del PIB
<b>Transferencias corrientes</b>	182,5	366,3	415,6	591,1	832,6	776,0	100,0	1,6
De FODESEC a Gob.								
Seccionales	35,5	63,2	72,9	85,9	114,6	131,3	16,6	0,3
<b>A entidades:</b>	147,0	303,1	342,7	505,4	607,0	644,7	81,2	1,3
Al FODESEC	4,0	10,0	7,3	13,0	13,2	19,0	2,1	0,0
A la ENFE	2,4	2,2	2,4	2,8	2,8	2,8	0,6	0,0
A las Empresas de aguas y eléctricas	2,4	1,9	0,0	0,0	0,0	103,8	2,5	0,0
Al IESS	38,5	156,3	166,0	242,5	343,8	343,0	38,4	0,6
Al Sector Público No Financiero (SPNF)	2,4	2,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0
A la Junta de Defensa Nacional	11,4	43,5	8,6	30,3	6,2	7,2	4,5	0,1
A autoridades portuarias	0,0	3,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0
A las universidades	12,8	11,8	13,9	14,4	16,8	16,5	3,4	0,0
Al ISSFA	0,0	0,0	42,2	59,4	67,8	74,4	6,3	0,1
Al ISSPOL	0,0	0,0	22,7	29,3	39,1	31,6	3,2	0,1
Prevención social	73,2	42,2	47,7	46,7	45,8	27,8	13,4	0,2
Autogestión	0,0	29,0	31,9	32,0	22,6	17,7	4,3	0,1
Otras transferencias FEP	0,0	0,0	0,0	34,9	48,9	0,9	2,0	0,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

ENFE: Empresa Nacional de Ferrocarriles del Estado

FODESEC: Fondo de Desarrollo Seccional.

IESS: Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

ISSFA: Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

ISSPOL: Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional.

FEP: Fondo de Estabilización Petrolera.

Dentro de las preasignaciones del gasto, los recursos entregados a los gobiernos seccionales son la principal fuente de egreso. No obstante, tales transferencias se están efectuando sin que se generen ingresos propios adicionales, ni se transfieran competencias o se sustituyan gastos.

<sup>78</sup> Instituto de Seguridad Social de la Policía.

<sup>79</sup> Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

Existen alrededor de 19 leyes que proveen de recursos, de las cuales solo 3 son de carácter general y las restantes leyes benefician a determinados territorios en particular.

Por su parte, las compensaciones son asignaciones que se han creado para suplir ingresos de determinadas entidades públicas por la eliminación de impuestos o para compensar la eliminación de preasignaciones. Dentro del presupuesto, las compensaciones no son un rubro representativo. Sin embargo, son entregadas a gobiernos seccionales y universidades, con lo que los recursos se concentran aún más en estos sectores.

Dado el gasto inflexible, al Gobierno le queda alrededor del 8% para financiar el gasto de inversión y la compra de bienes y servicios, básicamente con recursos fiscales. Sin embargo, siendo el Ecuador deficitario en cuanto a inversión, cortar el gasto destinado a capital significaría, en buena medida, restringir las oportunidades de desarrollo futuro para el país. Además, dentro del rubro de bienes y servicios se encuentra una serie de egresos necesarios para el correcto funcionamiento de las instituciones. En este ítem se halla el gasto en insumos médicos, el pago por servicios, material educativo, y otros.

## 2. Inflexibilidades por razones de su existencia

Como ya se indicó, si bien la anterior clasificación puede ser de utilidad, no nos permite evaluar las rigideces y su necesidad de reformulación. Es por ello que se sostiene la necesidad de estudiar las causas y los efectos de cada uno de ellas para evaluar su razonabilidad y pertinencia.

De manera general pueden distinguirse las siguientes razones para la existencia de rigideces:

- a. Sistemas de seguridad social
- b. Inversión en infraestructura
- c. Relaciones intergubernamentales
- d. Gasto social
- e. Recursos extraordinarios
- f. Restricciones políticas
- g. Ciclo económico
- h. Subsidios
- i. Otras: subsidios y gastos tributarios

### a) Seguridad social

La Constitución establece que la Seguridad Social es un derecho irrenunciable e imprescriptible de todos los habitantes del Ecuador y un deber del Estado<sup>80</sup>. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) es el responsable por la Seguridad Social en el Ecuador<sup>81</sup>. Además, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional han creado sus respectivos institutos de seguridad social: el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) y el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL)<sup>82</sup>.

Cada una de estas instituciones se financia aproximadamente en un 81% (4,92% del PIB) con los aportes de los empleados y empleadores, en un 19,4% (1,1% del PIB) con los aportes y contribuciones del Estado y en un 0,01% con preasignaciones. Para mayor detalle, véanse los Anexos 7 al 10.

---

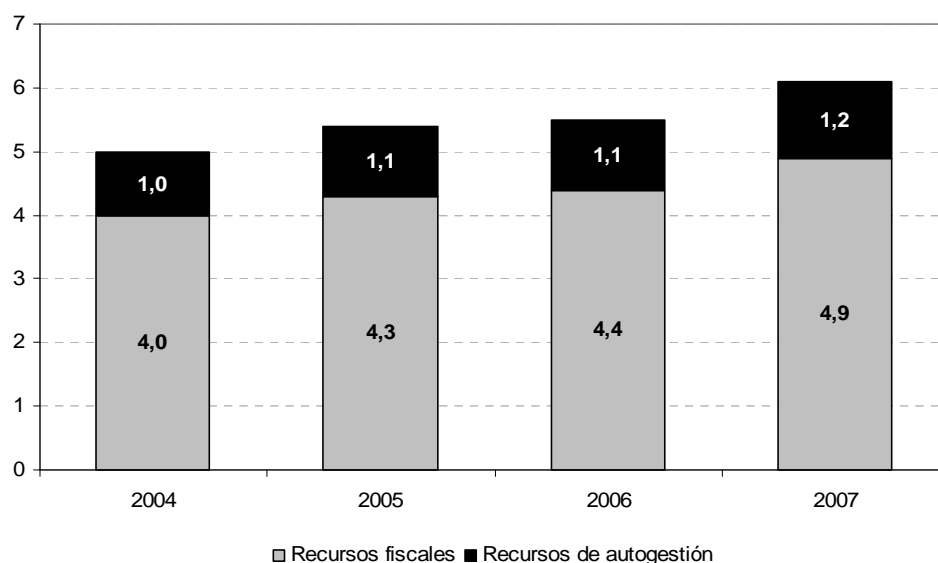
<sup>80</sup> Arts. 55 al 60.

<sup>81</sup> Mediante Decreto Supremo N° 40 del 25 de julio de 1970 y publicado en el Registro Oficial N° 15 del 10 de julio de 1970 se transformó la Caja Nacional del Seguro Social en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

<sup>82</sup> Ley de Seguridad Social de las FF.AA. del 7 de agosto de 1992, publicada en el Registro Oficial N° 995.



**GRÁFICO III. 9**  
**FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 2004-2007**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Los aportes y contribuciones del Estado constan anualmente en el Presupuesto General del Estado como transferencias corrientes destinadas a estas instituciones públicas, ya que no forman parte del GC. Las transferencias al IESS se realizan porque el Estado asume el pago del 40% de las pensiones de los seguros de vejez, invalidez y muerte, como una manera de compensar el saldo adeudado por el Estado con el Instituto, porque los diferentes gobiernos de turno utilizaron los fondos del IESS para financiar los problemas de la caja fiscal<sup>83</sup>. Esta práctica estuvo a punto de llevar a la quiebra al IESS antes de la expedición de la Ley de Seguridad Social<sup>84</sup>. Por este concepto, las transferencias presupuestadas al IESS se han incrementado de 38,5 millones de dólares en 2001 a 343,8 millones de dólares (0,8% del PIB) en 2006.

**CUADRO III.5**  
**TRANSFERENCIAS A LA SEGURIDAD SOCIAL**  
*(En millones de dólares)*

Institución	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Al IESS	38,49	156,3	166	242,52	343,84	342,97
Al ISSFA			42,19	59,39	67,82	74,41
Al ISSPOL			22,73	29,33	39,12	31,55
<b>Total</b>	<b>38,49</b>	<b>156,3</b>	<b>230,92</b>	<b>331,24</b>	<b>450,78</b>	<b>448,93</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

IESS: Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

ISSFA: Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas

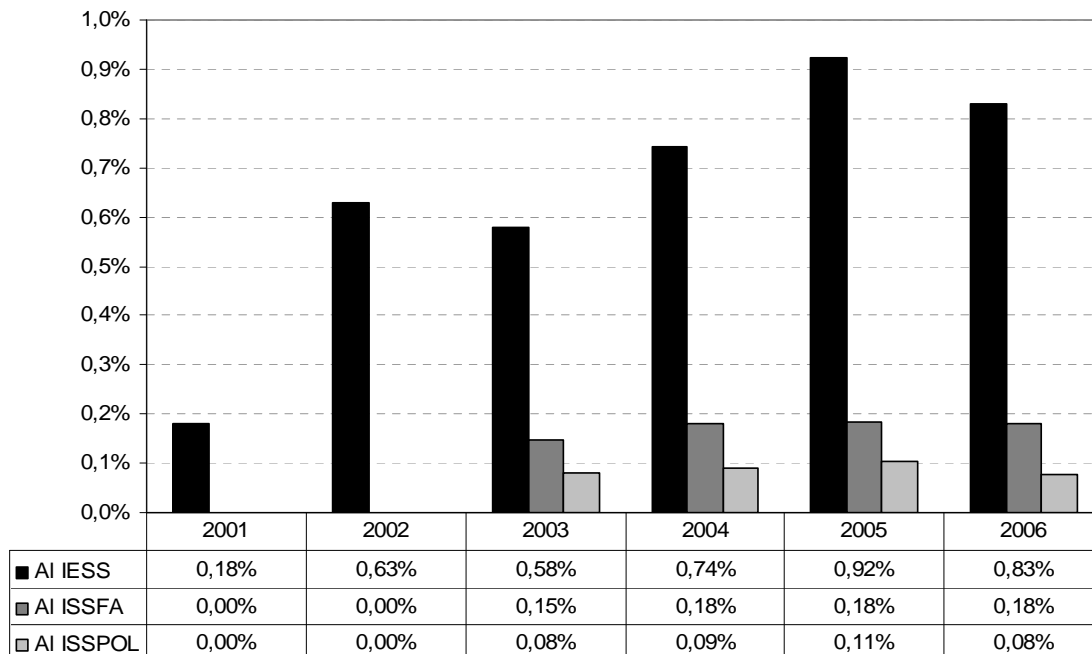
ISSPOL: Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional

<sup>83</sup> A la fecha aún no se ha llegado a un acuerdo sobre el monto total adeudado; sin embargo, según algunas estimaciones estas podrían bordear los 500 millones de dólares.

<sup>84</sup> Ley de Seguridad Social, del 30 de noviembre de 2001, publicada en el Registro Oficial N° 465.

En 2006, las transferencias a la Seguridad Social fueron de 449 millones de dólares (1,1% del PIB), correspondiendo: 343 millones de dólares al IESS; 74,4 millones de dólares al ISSFA, y 31,5 millones de dólares al ISSPOL.

**GRÁFICO III.10**  
**TRANSFERENCIAS A LA SEGURIDAD SOCIAL, 2001-2006**  
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).  
ISSPOL: Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional.  
ISSFA: Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.  
IESS: Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Como ya se indicó anteriormente, apenas un 0,01% del presupuesto de la seguridad social se financia con preasignaciones, que fueron creadas para financiar el aumento de las pensiones jubilares al IESS y para el ISSFA<sup>85</sup> <sup>86</sup>. La primera incrementa al 98% las tarifas del impuesto al consumo de cigarrillos rubios y al 32% las de productos alcohólicos; además dispone que el Fondo de Solidaridad transferirá anualmente 25 millones de dólares al Presupuesto del Gobierno Central, para financiar el aumento de las pensiones jubilares al IESS. En tanto que la del ISSFA corresponde a una preasignación a los ingresos petroleros provenientes del 0,02 % de las regalías petroleras de producción de los campos explotados exclusivamente por PETROECUADOR.

## b) Inversión en infraestructura

Por lo general, el gasto en obras de infraestructura requiere un financiamiento por más de un año; otras veces para asegurar su financiamiento se “preasignan temporalmente” recursos y por lo tanto pueden constituirse en un tipo de rigidez presupuestaria.

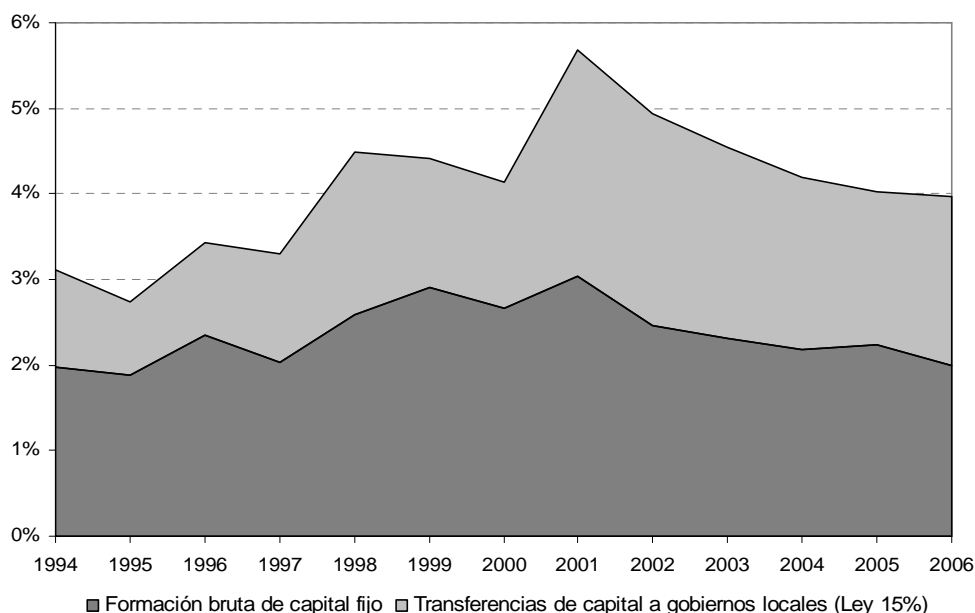
En promedio, entre 1994 y 2006, el gasto de capital del GC fue de 4,3% del PIB (24,5% del gasto total), pasando del 3,1% del PIB en 1994 al 4,0% en 2006. Sin embargo, al analizar su composición, se puede observar que mientras en 1994 el GC ejecutaba el 63,4%, mientras que el 36,6% era realizado por los gobiernos subnacionales. A partir del fortalecimiento del proceso de descentralización por medio de la aprobación de la Ley del 15% de los ingresos corrientes del Presupuesto General del Estado para gobiernos seccionales, esta composición se modifica,

<sup>85</sup> Ley 169, publicado en el Suplemento del Registro Oficial N° 995 del 7 de agosto de 1992.

<sup>86</sup> Ley 39, publicado en el Suplemento del Registro Oficial N° 387 del 28 de julio de 2004.

llegando en 2006 al punto en que tanto el GC como los gobiernos subnacionales ejecutaron cada uno el 50% del gasto de capital (2% del PIB). Este asunto será profundizado cuando se analicen las relaciones fiscales intergubernamentales.

**GRÁFICO III.11**  
**GASTO DE CAPITAL DEL GOBIERNO CENTRAL, 1994-2006**  
*(En porcentajes del PIB)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

En 2006, del gasto del GC disponible para inversión aproximadamente 829,3 millones de dólares (2% del PIB) se financian:

- 522,3 millones de dólares (1,3% del PIB) con recursos provenientes sobre todo de la Cuenta Especial de Reactivación Productiva y Social, del Desarrollo Científico-Tecnológico y de la Estabilización Fiscal creada con la reforma a la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, y que les corresponde utilizar a los ministerios de Salud, Educación, Vivienda y Obras Públicas;
- 99,1 millones de dólares (0,2% del PIB) con ingresos de autogestión generados por las instituciones destinados en su mayoría a adquisición de equipos y mejoras en las instalaciones;
- 99,3 millones de dólares (0,2% del PIB) con recursos provenientes de créditos externos sobre la base de la programación de desembolsos;
- 39,1 millones de dólares (0,1% del PIB) con recursos originados en el crédito interno que proviene del Banco del Estado y de la emisión de bonos ligados a determinados proyectos de inversión; y
- 69,5 millones de dólares (0,17% del PIB) con recursos provenientes de cooperación no reembolsable que gestionan las instituciones con los cooperantes internacionales y están dirigidos a proyectos específicos.

La estructura de financiamiento de la inversión demuestra que, en gran medida, los proyectos que no se financian con aporte fiscal se encuentran ligados a sus fuentes de financiamiento, lo que revela la existencia de una gran inflexibilidad de la inversión pública.

**CUADRO III.6**  
**GASTO DE CAPITAL, 2001-2006**  
*(En porcentajes del PIB)*

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Gastos de Capital</b>	6,8	4,9	4,6	4,3	4,1	4,0
Formación bruta de capital fijo	3,0	2,5	2,3	2,2	2,2	2,0
Recursos fiscales	1,5	0,7	1,0	1,1	1,3	1,3
Autogestión	0,1	0,3	0,2	0,3	0,1	0,2
Otros	1,4	1,4	1,1	0,7	0,8	0,5
Préstamos externos para proyectos	1,1	1,1	0,9	0,6	0,4	0,2
Préstamos internos para proyectos	0,3	0,3	0,2	0,1	0,3	0,1
Donaciones	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2
Transferencias de capital a gobiernos locales (Ley 15%)	2,6	2,5	2,2	2,0	1,8	2,0
Legales	2,4	2,1	2,1	2,0	1,7	1,9
Discrecionales	0,1	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
Financiamiento externo	0,2	0,2	0,1	0,0	0,1	0,0
Otros	0,4	0,3	0,1	0,1	0,0	0,1
Capitalización Fondo de Liquidez	0,7	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

### c) Relaciones fiscales intergubernamentales<sup>87</sup>

La Constitución Política establece que el Ecuador es un Estado social de derecho, soberano, independiente, democrático, pluricultural, multiétnico y unitario. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada.

Para la administración del Estado y la representación política existen las provincias, cantones y parroquias. Para cada uno de estos niveles se han definido las instituciones respectivas de gobierno. Los gobiernos seccionales autónomos son ejercidos por los consejos provinciales, los concejos municipales y las juntas parroquiales, respectivamente.

El país ha tenido una tendencia histórica hacia la descentralización, pero es a partir de 1997, con el establecimiento de una serie de cuerpos legales tales como: la Ley de Descentralización, la Ley de Distribución del 15% del Presupuesto del Estado y la Constitución de 1998, donde se define el esquema de descentralización del país.

La Constitución Política establece que el GC transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional<sup>88</sup>.

Las competencias del GC podrán descentralizarse, excepto la Defensa y la Seguridad Nacional, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan. En virtud de la descentralización, no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos sin la de competencias, y que la descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla.

Así, el proceso de descentralización en el país se caracteriza por la demanda voluntaria de competencias por parte de los gobiernos seccionales y su entrega obligatoria por parte del GC, entregando recursos financieros mediante transferencias sin vincularlas ni a competencias ni al

<sup>87</sup> Molina, Jorge, "Impacto del sistema de transferencias intergubernamentales en el déficit fiscal y en el proceso de descentralización fiscal en el Ecuador (1990-2004)", Disertación de Grado, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, diciembre de 2006.

<sup>88</sup> Arts. 225 y 226.

esfuerzo fiscal local para incrementar sus ingresos propios; asimismo, se deben entregar recursos adicionales para que dichos gobiernos asuman nuevas competencias.

En promedio, en el período 1994-2006, el GC concentró el 84,11% de los gastos del Gobierno General (15,71% del PIB); los Consejos Provinciales, el 3,3% (0,62% del PIB) y los municipios, el 12,59% (2,38% del PIB)<sup>89</sup>.

**CUADRO III.7**  
**GASTOS POR NIVELES DE GOBIERNO, 1994-2006**  
*(En promedios y porcentajes del PIB)*

<b>Composición</b>	<b>Promedio 1994-1996</b>	<b>Promedio 1997-2006</b>	<b>Promedio 1994-2006</b>
Gastos del Gobierno Central sin transferencias	86	83,55	84,11
Gastos de Consejos Provinciales	2,93	3,41	3,3
Gastos Municipios	11,07	13,04	12,59
<b>Total Gastos</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

<b>Porcentaje del PIB</b>	<b>Promedio 1994-1996</b>	<b>Promedio 1997-2006</b>	<b>Promedio 1994-2006</b>
Gastos del Gobierno Central sin transferencias	14,13	16,19	15,71
Gastos de Consejos Provinciales	0,48	0,67	0,62
Gastos Municipios	1,81	2,55	2,38

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

En la actualidad existen alrededor de 19 leyes que transfieren recursos a los gobiernos seccionales cuyas principales fuentes de financiamiento son preasignaciones a los ingresos del GC (petroleras y tributarias) y cuyo destino de uso tiene que ser para gastos en inversión. Para mayor detalle, véase el Anexo 5.

En lo referente a las fuentes de financiamiento se puede apreciar que:

- Existen tres leyes generales y de gran importancia monetaria para los gobiernos seccionales (FODESEC, FONDEPRO y Ley del 15%); su fuente de financiamiento es un porcentaje de los ingresos corrientes del Estado, lo que genera fuertes inflexibilidades al Gobierno Central.
- Existen cuatro leyes cuya fuente de financiamiento son regalías del petróleo y porcentajes de la facturación por servicios petroleros a PETROECUADOR prestados por empresas nacionales o extranjeras. De estas leyes, tres benefician a gobiernos seccionales de la zona amazónica, y una entrega recursos para la región costa (Corpecuador).
- El resto de las leyes tienen fuentes de financiamiento disímiles, tales como coparticipación en ingresos tributarios nacionales, porcentajes de ingresos de otras instituciones del GC, partidas presupuestarias de gasto en el Presupuesto del Estado, y otras.

En cuanto a los criterios de distribución de las transferencias se puede observar que:

- Existen únicamente tres leyes de carácter general que benefician a ambos niveles de gobierno seccional provincial y municipal.
- Catorce leyes benefician a uno o más gobiernos seccionales.

<sup>89</sup> Gobierno General = Gobierno Central + Consejos Provinciales + Municipios.

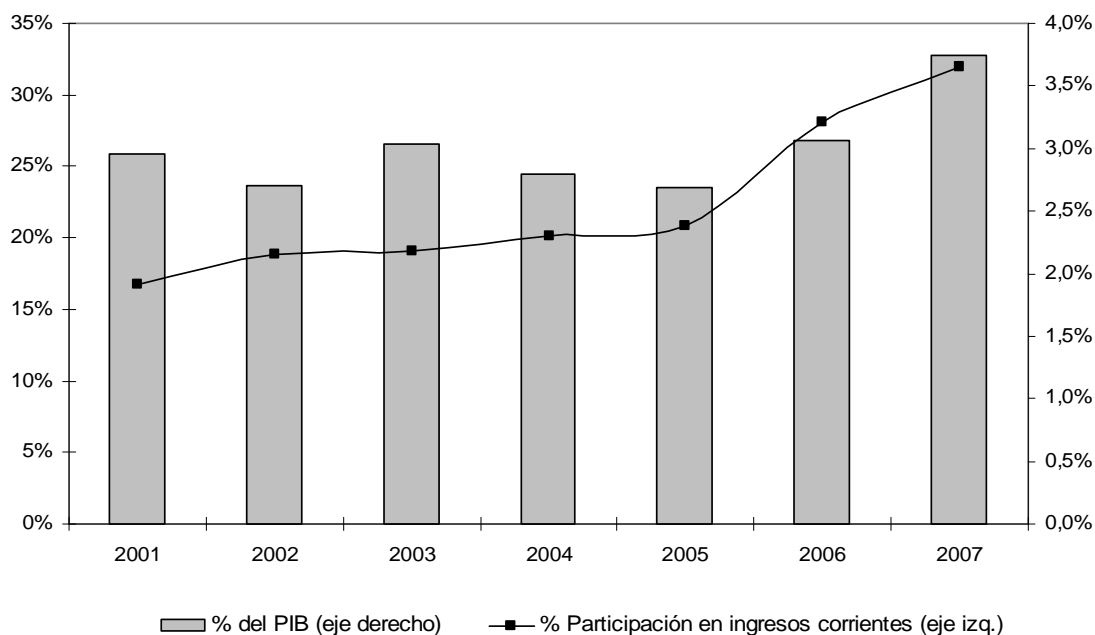
- La mayoría de las leyes no incentivan ni la eficiencia administrativa ni el esfuerzo fiscal seccional. Únicamente el FODESEC tiene entre uno de sus criterios la eficiencia administrativa y el esfuerzo fiscal cuando reparte dineros a los municipios.
- En la mayoría de las leyes el criterio predominante es el de población y el de necesidades básicas insatisfechas (NBI).

Respecto de las modalidades de transferencias, es decir, si están o no condicionadas a un uso específico, se puede mencionar que:

- Ninguna transferencia se vincula con el traspaso de competencias.
- Todas las leyes están condicionadas a gastos de inversión, y en algunas leyes existe un pequeño porcentaje que puede ser utilizado para gasto corriente.
- La mayor parte de las transferencias tienen una condicionalidad sumamente amplia, como que se deben destinar a “inversión”, “obras de infraestructura”, “desarrollo”, “servicios básicos” o ambos. Esto ha permitido, por una parte, que los gobiernos seccionales justifiquen cualquier inversión sin tener en cuenta temas de calidad del gasto y que se registren ciertos gastos corrientes como de inversión.
- La mayoría de las transferencias se caracterizan por destinarse en bloque, es decir, se destinan a grandes áreas de gasto, como vías o saneamiento, y no están condicionadas a aportes locales.
- En ninguna de las transferencias se prevén mecanismos de control del uso y calidad del gasto de los recursos públicos, más allá de los estipulados en la Ley de la Contraloría del Estado.

Las asignaciones a los gobiernos seccionales autónomos han presentado una tendencia creciente, es así que en 2001 se transfirieron 629 millones de dólares equivalentes al 16,7% de los ingresos corrientes del Presupuesto del Estado (3% del PIB).

**GRÁFICO III.12**  
**ASIGNACIONES A GOBIERNOS SECCIONALES, 2001-2007**  
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

En el año 2007, las transferencias que recibieron los organismos seccionales y las empresas municipales de agua potable suman 1.664,7 millones de dólares, monto que comparado con los ingresos corrientes del Presupuesto del GC representa el 31,9% (2,7% del PIB).

A través del Tesoro Nacional se transfirieron a los municipios y consejos provinciales 865,9 millones de dólares en cumplimiento de la ley de distribución del 15% de los ingresos corrientes del GC; al FODESEC 154,8 millones de dólares; al Fondo de Desarrollo Provincial (FONDEPRO) 6,9 millones de dólares; 5,7 millones de dólares en cumplimiento de la Ley 47; y 9 millones de dólares como aporte a las juntas parroquiales.

Además, las empresas municipales de agua potable son partícipes del impuesto a las telecomunicaciones por un monto de 124,8 millones de dólares, y los municipios y consejos provinciales son beneficiarios de las donaciones del impuesto a la renta cuya participación asciende a 145 millones de dólares, los que son entregados de manera directa por el Tesoro Nacional y no se incluyen en el Presupuesto del GC. También se asignan recursos para el desarrollo de proyectos en las diferentes jurisdicciones por 116,7 millones de dólares. Para mayor detalle, véase el Anexo 11.

**CUADRO III.8**  
**ASIGNACIONES A GOBIERNOS SECCIONALES, 2001-2007**  
*(En millones de dólares)*

Concepto	2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007	
	Totales	Parciales	Totales	Parciales	Totales	Parciales	Totales	Parciales	Totales	Parciales	Totales	Parciales	Totales	Parciales
<b>FODESEC</b>	<b>53,8</b>		<b>66,8</b>		<b>79,9</b>		<b>92,3</b>		<b>101,4</b>		<b>126,5</b>		<b>154,8</b>	
10% Impuesto a la Renta	46,7	58,9		71,6		83,8		92,5		117,4		145,2		
Arancelarios a las Importaciones	0,3	0,3		0,3		0,3		0,3		0,3		0,3		
Actividad hidrocarburífera	1,9	2,2		2,1		2,3		2,3		2,3		2,4		
2% Ingresos corrientes netos	4,8	5,3		5,9		5,9		6,3		6,4		6,9		
<b>FONDEPRO (2% Ing. Ctes. Netos)</b>	<b>4,8</b>		<b>5,3</b>	<b>5,9</b>	<b>5,9</b>		<b>5,9</b>		<b>6,3</b>		<b>6,4</b>		<b>6,9</b>	
<b>FONSAL</b>	<b>18,7</b>		<b>24,1</b>	<b>29,8</b>	<b>29,8</b>	<b>34,9</b>	<b>34,9</b>		<b>38,8</b>		<b>51,3</b>		<b>66,1</b>	
<b>OTRAS PARTICIPACIONES</b>	<b>52,0</b>		<b>68,7</b>		<b>71,1</b>		<b>100,4</b>		<b>133,2</b>		<b>121,1</b>		<b>137,4</b>	
Operaciones de Crédito	3,4	11,5		10,7		10,7		11,5		14,1		20,5		
Compensaciones (Fondo Riego Cotopaxi)	0,3	0,3		0,3		0,3		0,3		0,3		0,3		
Desarrollo Esmeraldas	0,0	0,0		0,0						0,0		0,0		
Ley 40 Napo, Esmeraldas y Sucumbios	4,9	6,3		4,8		2,1		3,7		3,3		2,3		
Ley 10 Fondo Econ Desarrollo Amazónico	42,5	49,4		54,6		86,2		101,2		96,5		91,5		
Impuesto a los contratos petróleo Ley 122		0,0		0,0		0,3		1,0		1,0		4,3		
Otras leyes		1,2		0,6		0,8		0,1		0,1				
Decreto 47 Municipios Azuay, Cañar, Morona Santiago, Tungurahua y C. Prov. Tungurahua								5,7		5,7		5,7		
Juntas Parroquiales										7,0	7,0	8,9		
Ingreso al Parque Nacional Galápagos												3,9		
2/3 del ICE a las Telecomunicaciones											97,4		124,8	
Empresas Municipales de Agua Potable										97,4		124,8		
Compensación por Donaciones (OXI) Gob. Seccionales														31,8

(continúa)



Cuadro III.8 (conclusión)

<b>Ley del 15%</b>								
<b>Municipios y Consejos Provinciales</b>	499,3	506,7	644,2	677,3	630,2	669,5	865,9	
Aseguramiento Universal (CEREPS)								15,2
<b>Otras Asignaciones proyectos de inversión</b>			<b>40,0</b>		<b>83,9</b>	<b>89,6</b>	<b>116,7</b>	
<b>Donaciones del impuesto a la Renta</b>						<b>98,3</b>	<b>145,0</b>	
<b>TOTAL ASIGNACIONES</b>	<b>628,6</b>	<b>671,6</b>	<b>870,8</b>	<b>910,9</b>	<b>1.000,7</b>	<b>1.267,2</b>	<b>1.664,7</b>	
<b>Ingresos Corrientes</b>	<b>3.766,5</b>	<b>3.574,1</b>	<b>4.551,5</b>	<b>4.514,5</b>	<b>4.799,8</b>	<b>4.510,8</b>	<b>5.218,0</b>	
<b>Porcentaje participación (%)</b>	<b>16,7</b>	<b>18,8</b>	<b>19,1</b>	<b>20,2</b>	<b>20,8</b>	<b>28,1</b>	<b>31,9</b>	
<b>Porcentaje del PIB (%)</b>	<b>3,0</b>	<b>2,7</b>	<b>3,0</b>	<b>2,8</b>	<b>2,7</b>	<b>3,1</b>	<b>3,7</b>	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). FONDEPRO: Fondo de Desarrollo Provincial. FONSAL: Fondo de Salvamento de Patrimonio Cultural.

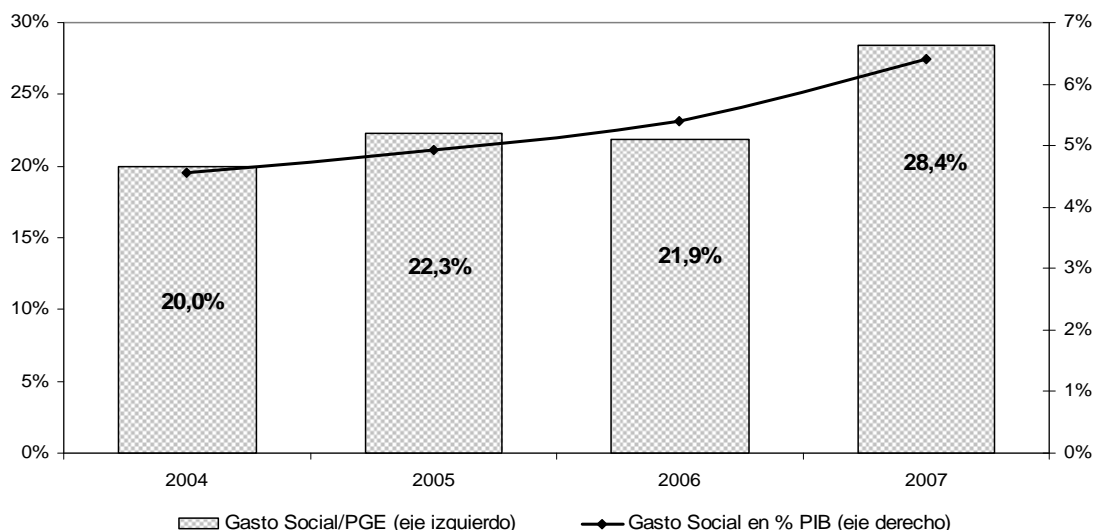
#### d) Gasto social<sup>90</sup>

Según la clasificación propuesta por las Naciones Unidas, se entiende por gasto social a los recursos que los países destinan a mejorar de manera directa la calidad y el nivel de vida de sus respectivos habitantes. Incluye el gasto realizado por el gobierno a través del Presupuesto del Gobierno Central en las áreas de educación, salud, protección social, trabajo y vivienda.

Por ende, las asignaciones destinadas al gasto social son importantes para la consolidación de un Estado garante de los derechos sociales y, en consecuencia, si bien pueden constituir en algún grado un gasto inflexible, existen argumentos que justifican su existencia como “bienes meritorios” o “gastos prioritarios” o “protegidos”.

Para analizar el gasto social se utilizaron los valores codificados del Presupuesto consolidado del Gobierno Central, en valores corrientes y en porcentajes del PIB para el período 2004 a 2006. Durante este período, el gasto social en el Gobierno Central ha mostrado una tendencia creciente pasando del 4,55% del PIB en 2004 a 6,41% del PIB en 2007. En términos porcentuales del Presupuesto del Gobierno Central, presenta similar tendencia, pasando de representar el 20% del gasto total en el 2004 al 28,4% en 2007. Para mayor detalle, véanse los Anexos 16-17.

**GRÁFICO III.13**  
**GASTO SOCIAL DEL GOBIERNO CENTRAL, 2004-2007**  
(En porcentajes)

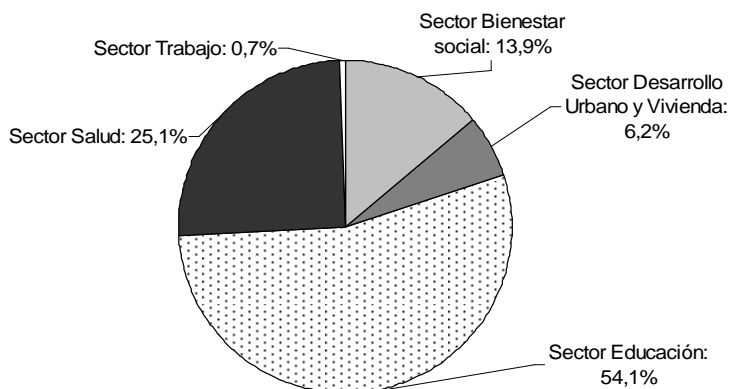


Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

En promedio, en el período de análisis el sector de mayor participación en el gasto social fue el de educación con un 54,1%, seguido por el sector salud con el 25,1%, el sector de bienestar social con el 13,9%, el sector desarrollo urbano con el 6,2% y el sector trabajo con apenas un 0,7% respecto del total del gasto social.

<sup>90</sup> Véase Oleas (2007).

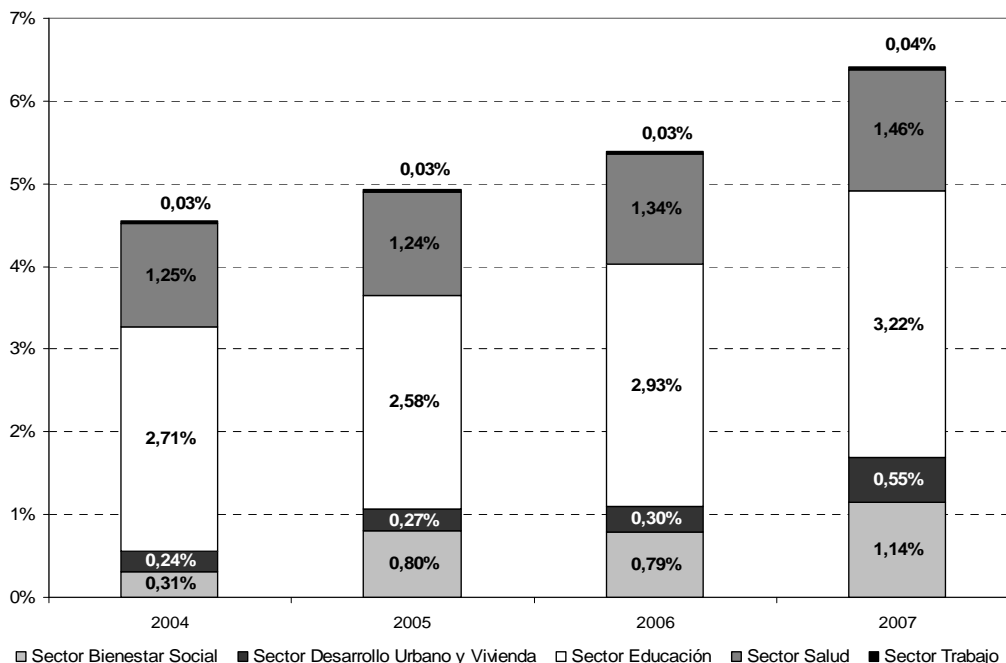
**GRÁFICO III.14**  
**COMPOSICIÓN DEL GASTO SOCIAL TOTAL**  
*(Promedio años 2004-2007)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Entre los años 2004 y 2005, el sector de bienestar social fue el de mayor crecimiento en el gasto social del GC debido a la contabilización del presupuesto del Bono de Desarrollo Humano (BDH) en el Ministerio de Bienestar Social, que antes se registraba como presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas. De manera similar, entre 2006 y 2007 el gasto en este sector se incrementa debido a la duplicación del valor del BDH, que pasa de 15 a 30 dólares por beneficiario<sup>91</sup>.

**GRÁFICO III.15**  
**GASTO SOCIAL DEL GOBIERNO CENTRAL POR SECTORES, 2004-2007**  
*(En porcentajes del PIB)*

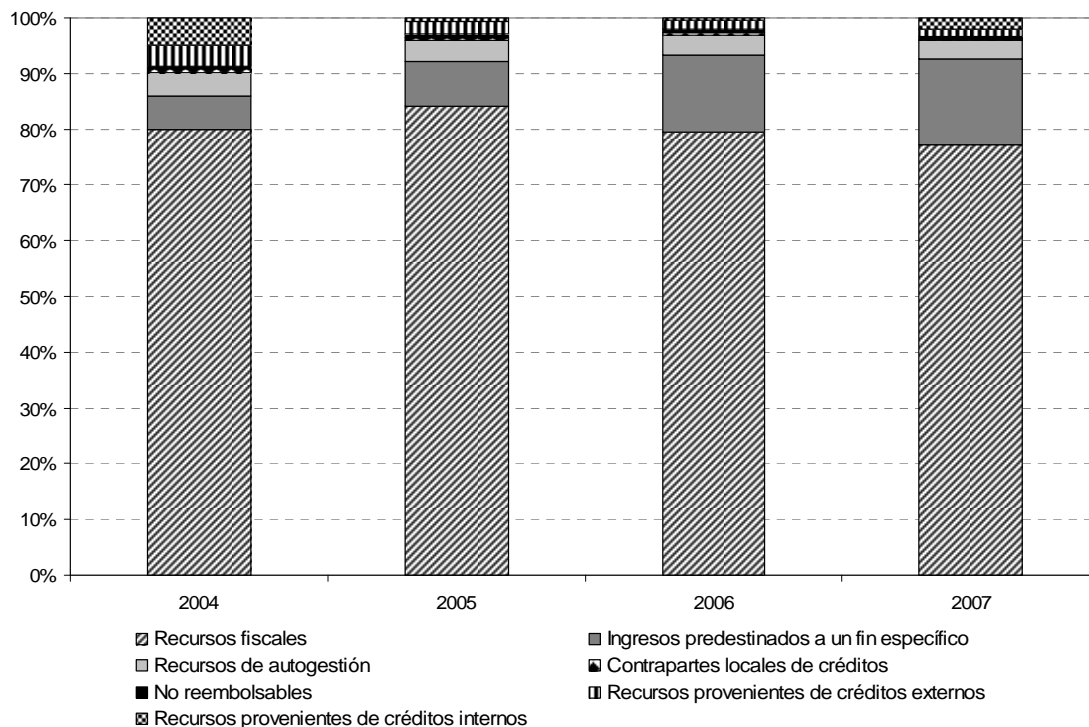


Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

<sup>91</sup> El BDH es una transferencia monetaria condicionada y tiene aproximadamente 1,2 millones de beneficiarios, que cobran mensualmente el subsidio.

Con respecto a las fuentes de financiamiento del gasto social, en promedio entre 2004 y 2007, se observa que la principal fuente fueron los recursos fiscales con un 80,1%, seguida por las preasignaciones en ingresos con un 10,8% y por los recursos de autogestión con un 3,8%. En tanto que el resto de las fuentes en conjunto financiaron el 5,2% del gasto social.

**GRÁFICO III.16**  
**FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL GASTO SOCIAL, 2004-2007**  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Asimismo, se puede observar que las diferentes fuentes de financiamiento han variado en su participación durante el período de análisis. Los recursos fiscales presentan una ligera tendencia a disminuir, pasando de financiar el 79,9% del gasto social (3,64% del PIB) en 2004 al 77,2% (0,13% del PIB) en 2007.

En cuanto a la participación de los recursos preasignados, esta presenta una tendencia creciente al pasar del 5,96% (0,27% del PIB) en 2004 a financiar el 15,54% (1% del PIB) en 2007, lo que se explica por el mayor uso de recursos CEREPS y del Fondo de Ahorro y Contingencia (FAC). El sector social del GC se beneficia principalmente de las preasignaciones que se indican en el cuadro siguiente:

**CUADRO III. 9**  
**PREASIGNACIONES DEL SECTOR SOCIAL**

<b>Institución beneficiaria</b>	<b>Descripción</b>	<b>Base Legal</b>
<b>Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda</b>		
Fondo de Saneamiento Ambiental (FONASA)	El 25% del excedente entre 44 y 66,50 Suces (equivalente a 0,09% por dólar) de las exportaciones de crudo y derivados se destinará para el FONASA	Ley 138 Vialidad Agropecuaria R.O. 515 del 16-06-1983, Ley 182 R.O. 805 de 10-08-1984
Proyectos de salud y saneamiento ambiental	15% de los ingresos de la Cuenta de Reactivación Económica Productiva y Social	LOREYTF Codificada. Art. 15, S.R.O. 334 del 15-08-2006
<b>Ministerio de Salud</b>		
Programas de Equipamiento, Insumos y Mantenimiento Hospitalario	10% del ICE total, excepto el impuesto a telecomunicaciones y Ley 39 de pensiones jubilares	Ley s/n S.R.O. 120 31-07-1997
Fundación Oswaldo Loor Moreira de Portoviejo	2% del ICE a los productos alcohólicos, excepto Ley 39 de pensiones jubilares	Ley s/n S.R.O. 120 31-07-1998
Maternidad gratuita	3% del ICE a los productos del Grupo I, excepto el impuesto a telecomunicaciones y Ley 39 de pensiones jubilares	Ley 06, S.R.O. 98 30-12-1996
Desarrollo Humano de Salud (CEREPS)	15% de los ingresos de la Cuenta de Reactivación Económica Productiva y Social	LOREYTF Codificada. Art. 15, S.R.O. 334 del 15-08-2006
<b>Ministerio de Educación</b>		
Desarrollo Humano de Educación (CEREPS)	15% de los ingresos de la Cuenta de Reactivación Económica Productiva y Social	LOREYTF Codificada. Art. 15, S.R.O. 334 del 15-08-2006

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

LOREYTF: Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.

ICE: Impuesto a los Consumos Especiales.

CEREPS: Cuenta Especial de Reactivación Productiva y Social.

Respecto de la participación de los recursos de autogestión, se puede apreciar una ligera tendencia decreciente al pasar de financiar el 4,4% del gasto social (0,2% del PIB) en 2004 al 3,2% en 2007.

**CUADRO III.10**  
**GASTO SOCIAL POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO, 2004-2007**  
*(En porcentajes del PIB)*

<b>Fuente de financiamiento</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Contrapartes locales de créditos	0,02	0,02	0,02	0,02
Ingresos predestinados a un fin específico	0,27	0,39	0,75	1,00
No reembolsables (donaciones y asistencia técnica)	0,02	0,03	0,04	0,02
Recursos de autogestión	0,20	0,19	0,20	0,20
Recursos fiscales	3,64	4,14	4,28	4,94
Recursos provenientes de créditos externos	0,18	0,11	0,08	0,09
Recursos provenientes de créditos internos	0,22	0,03	0,02	0,13
<b>Total gasto social</b>	<b>4,55</b>	<b>4,92</b>	<b>5,39</b>	<b>6,41</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Cabe destacar que en gobiernos anteriores, ante problemas de liquidez en la caja fiscal, han sido recortados los proyectos de inversión en los sectores sociales, especialmente aquellos que estaban financiados con recursos fiscales.

Finalmente, existen preasignaciones en ingresos en beneficio de instituciones descentralizadas vinculadas con el sector social que no se contabilizan dentro del Presupuesto del GC, es el caso de las universidades públicas y privadas que, según ya se mencionó, son unas de las principales beneficiarias de las preasignaciones. En 2006, se presupuestaron para universidades alrededor de 349,5 millones de dólares (0,8% del PIB) y en 2007 este monto se estimó en 439,4 millones de dólares (1% del PIB). Para mayor detalle, véase el Anexo 18.

## **e) Recursos extraordinarios**

La explotación petrolera en el Ecuador se inició en 1911 en la Región Litoral, con el descubrimiento de importantes cantidades de reservas petroleras. En los años sesenta empieza una intensa campaña de búsqueda de hidrocarburos en la Cuenca Oriental, encontrándose grandes reservas petroleras. Estas reservas fueron explotadas a inicios de los años setenta, dando inicio al “boom petrolero”. En 1972 se creó la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE), encargada de explorar, industrializar y comercializar los productos de la actividad petrolera y petroquímica.

En 1989 se creó PETROECUADOR, en reemplazo de la CEPE. PETROECUADOR es un ente con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa, financiera y operativa, de derecho público, sujeta a la Ley Especial de creación (Ley 45, de 1989), a la Ley Reformatoria de la Ley de Hidrocarburos (Ley 44, de 1993), sus respectivas enmiendas posteriores y Decretos Reglamentarios. Por disposiciones constantes en la Ley de Hidrocarburos y en su Ley Especial, PETROECUADOR tiene por objeto la ejecución, control y administración de todas las actividades relacionadas con la industria hidrocarburífera, como son: exploración, producción, refinación, comercialización y transporte del petróleo y sus derivados.

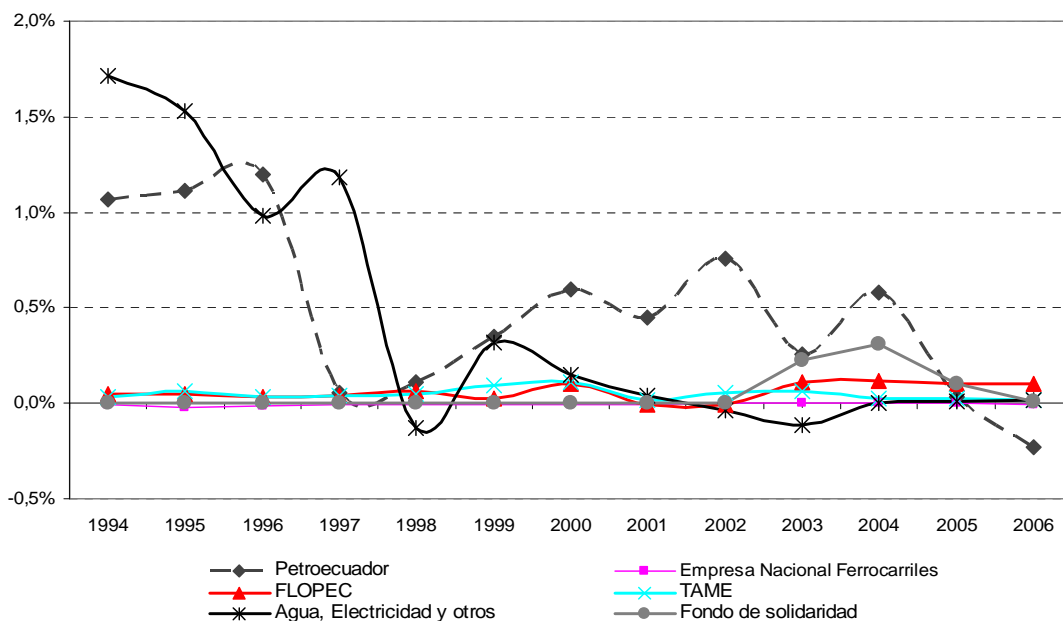
El sector petrolero ha contribuido en promedio con alrededor del 13,8% del PIB durante el período 2004 – 2005 y en 2006 constituyó el 12,3% del PIB. El valor agregado del sector petrolero presentó una tasa de variación negativa -4,6%, debido principalmente a la reducción del valor agregado de la industria de fabricación de productos de la refinación petrolera -10,2%, además de un limitado crecimiento de la producción petrolera 0,9%. Se debe mencionar que la industria de fabricación de productos refinados de petróleo depende en gran medida de la importación de combustibles, por lo que el importante crecimiento registrado en las importaciones de refinados (28,6%) fomentó la reducción del valor agregado en 2006<sup>92</sup>. Al 31 de diciembre de 2006, las cifras de reservas calculadas para los campos de petroproducción fueron de 3.435 millones de barriles (MMBLS), que representan aproximadamente el 0,4% de las reservas mundiales de petróleo.

Entre 1994 y 2006, los ingresos totales del SPNF fueron en promedio del 23,1% del PIB. Los ingresos petroleros, en el período de análisis, representaron en promedio el 6,4% del PIB y 27,7% de los ingresos totales. Los ingresos no petroleros representaron el 15,6% del PIB y el 67,5% de los ingresos totales, en promedio. Cabe destacar la constante contracción del superávit operativo de las empresas públicas, pasando de 2,8% del PIB en 1994 a -0,1% del PIB en el 2006. Su participación en los ingresos totales pasó de 13,1% a 5,4% en el período, fenómeno producido principalmente por el deterioro de PETROECUADOR.

---

<sup>92</sup> Banco Central del Ecuador, Informe al Presidente de la República y al H. Congreso Nacional, p. 4, julio de 2007.

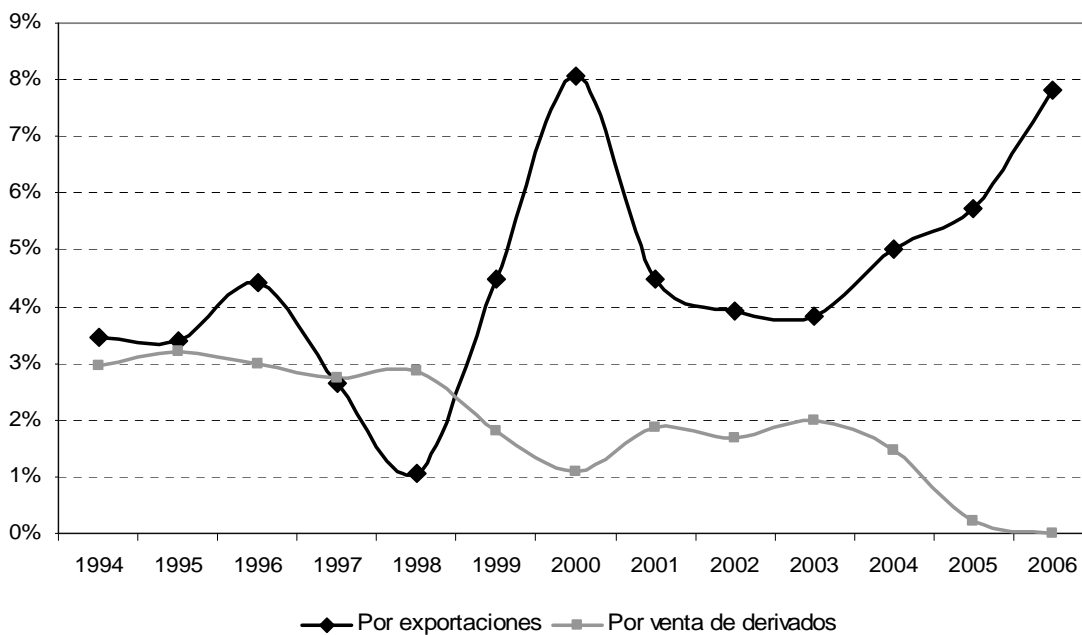
**GRÁFICO III.17**  
**SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (SPNF): RESULTADOS**  
**OPERACIONALES DE EMPRESAS PÚBLICAS, 1994-2006**  
*(En porcentajes del PIB)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).  
 FLOPEC: Flota Petrolera Ecuatoriana.  
 TAME: Línea Aérea del Ecuador.

Con respecto a los ingresos petroleros, la exportación de crudo ha representado en promedio del período el 4,5% del PIB y el 68,3% de los ingresos petroleros totales; en tanto que los ingresos por venta de derivados han correspondido al 1,9% del PIB y al 31,7% del total de ingresos petroleros.

**GRÁFICO III.18**  
**SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (SPNF): INGRESOS PETROLEROS, 1994-2006**  
*(En porcentajes del PIB)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Los ingresos por exportación de crudo registran su nivel más bajo en 1998, cuando representaron el 1,1% del PIB, y su nivel más alto en el año 2000 alcanzando el 8,1% del PIB para luego descender hasta 2003, cuando empiezan a incrementarse para llegar en 2006 al 7,8% del PIB. Este comportamiento se relaciona directamente con la variación de los precios del barril de petróleo; así, en los últimos años pese a la caída de la producción de PETROECUADOR los ingresos por exportaciones tienden a aumentar.

Por otra parte, los ingresos por la venta interna de derivados han tendido a disminuir pasando del 3% del PIB en 1994 a -0,1% en 2006, debido a que las refinerías no abastecen totalmente la creciente demanda interna de derivados, razón por la cual ha aumentado su importación a la vez que los precios internacionales se han incrementado y el país ha mantenido congelados los precios para la venta interna de derivados.

Los ingresos petroleros totales del Estado se distribuyen a los diferentes fondos petroleros existentes y a diversos partícipes, y el flujo restante es entregado al GC. A continuación analiza la distribución de los ingresos petroleros del Estado, antes de pasar a analizar los ingresos petroleros del GC.

De los ingresos brutos consolidados provenientes de las actividades hidrocarburíferas ejecutadas por PETROECUADOR a través de sus empresas filiales, en forma directa o mediante los contratos establecidos en la Ley, se deben deducir las regalías, las asignaciones y los costos y gastos de PETROECUADOR y sus filiales. Se exceptúan los contratos de Prestación de Servicios para la Exploración y Explotación de Hidrocarburos.

La Dirección Nacional de Hidrocarburos, conjuntamente con el Ministerio de Economía y Finanzas, determina trimestralmente los valores definitivos a reliquidar y notifica al BCE y a PETROECUADOR para que procedan a los ajustes pertinentes.

Como se aprecia en el cuadro siguiente, en promedio en los últimos cuatro años, de los ingresos petroleros el 30,6% va al GC, el 46,8% a recuperación de costos de PETROECUADOR, el 3,1% a los distintos partícipes, el 10,6% a la CEREPS, el 13,3% al Fondo Ecuatoriano de Inversión en los sectores Energético e Hidrocarburífero (FEISEH) y un 2,2% al FEP.

Al año 2007, los principales partícipes del petróleo fueron los gobiernos seccionales amazónicos con un 0,3% del PIB, las Fuerzas Armadas con un 0,11% y las universidades con 0,04%. Los fondos petroleros en conjunto representaron el 4,6% del PIB. Para mayor detalle, véase el Anexo 19.

El petróleo es un recursos no renovable de cuyos ingresos el Estado depende fuertemente y, por tanto, se ve afectado por la volatilidad de sus precios, lo que ha conducido a que diferentes autoridades económicas de turno creen una serie de fondos petroleros cuyos objetivos han sido muy variados:

- Fondo de Estabilización Petrolera (FEP)
- Cuenta Especial de Reactivación Productiva y Social, del Desarrollo Científico–Tecnológico y de la Estabilización Fiscal: CEREPS (Ex – FEIREP)
- Fondo de Ahorro y Contingencias (FAC)
- Fondo Ecuatoriano de Inversión en los Sectores Energéticos e Hidrocarburos (FEISEH)
- Ley N° 42-2006

A continuación se presenta un resumen de los principales fondos petroleros:

#### *Fondo de estabilización petrolera (FEP)*

Fue creado en abril de 1998 con la Ley Reformatoria al Código Tributario, y su objetivo es estabilizar los ingresos totales petroleros del Presupuesto del Estado en caso de que los ingresos efectivos presenten caídas con respecto a lo presupuestado.

Este Fondo se alimenta del excedente de los ingresos petroleros no previstos o superiores a los inicialmente contemplados en el presupuesto aprobado por el Congreso Nacional.



Sin embargo, el ahorro que se debería acumular para estabilización ese halla totalmente preasignado. Sus beneficiarios han cambiado con diferentes modificaciones legales. En la última realizada a mediados de 2006 se establece:

- El 50% se destina a la CEREPs;
- El 40% sirve para financiar la rectificación y pavimentación de la vía Troncal Amazónica; y
- El 10% para financiar los proyectos de desarrollo integral de las provincias de Esmeraldas, Loja, Carchi, El Oro y Galápagos.

El Fondo se liquida anualmente y el saldo es repartido entre los diferentes partícipes en el año siguiente. Durante 2001 y 2002 los ingresos del FEP disminuyeron debido a la escasa diferencia observada entre el precio facturado con relación al valor presupuestado (promedio de 21 dólares/barril). En los últimos años esta situación se ha revertido y se observan ingresos más altos debido al incremento en el precio promedio del crudo. Al 31 de diciembre de 2006 el saldo del FEP fue nulo, ya que se gastaron 544 millones de dólares (los 522 millones de dólares del año 2006 más el saldo de 22 millones de dólares del año 2005). En años recientes las transferencias de este Fondo al presupuesto del Estado han permitido financiar los incrementos en los costos de importación de los derivados<sup>93</sup>.

En la proforma de 2008 se estima que ingresarán al FEP recursos por cerca de 324 millones de dólares (0,7% del PIB).

#### *Cuenta Especial de Reactivación Productiva y Social, del Desarrollo Científico– Tecnológico y de la Estabilización Fiscal – CEREPS (EX - FEIREP)*

El Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP) fue creado en junio del año 2002, mediante la promulgación de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (LOREYTF)<sup>94</sup>. Se lo crea como un fideicomiso mercantil cuyo fiduciario era el Banco Central y se alimentaba principalmente de todos los ingresos del Estado provenientes del petróleo crudo transportado por el Oleoducto de Crudos Pesados y por el 45% del FEP<sup>95</sup>. Además, de existir ingresos adicionales no petroleros, estos se destinarán al FEIREP<sup>96</sup>. Los recursos del FEIREP estaban destinados a: i) el 70% a recomprar la deuda pública externa e interna a valor de mercado; ii) el 20% a estabilizar los ingresos petroleros hasta alcanzar el 2,5% del PIB, y a cubrir los gastos ocasionados por catástrofes y emergencias legalmente declaradas; y iii) el 10% a inversiones en educación y salud para promover el desarrollo humano.

Durante su existencia se registraron ingresos por 1.078 millones de dólares (3,2% del PIB), de los cuales 538,2 millones de dólares (1,6% del PIB) se destinaron a la recompra de la deuda pública, 110 millones de dólares (0,34% del PIB) a la estabilización de ingresos, y 40 millones de dólares (0,12% del PIB) a gasto social.

<sup>93</sup> Jarrín, Verónica y Pazmiño, Fernanda, “Análisis de los Fondos Petroleros en el Ecuador”, *Apuntes de Economía* N° 53, Banco Central del Ecuador, p. 17, enero de 2007.

<sup>94</sup> LOREYTF, Art. 13.

<sup>95</sup> Crudo Pesado es el petróleo de gravedad específica menor a 23 grados API y es explotado por las empresas privadas con participación del Estado. El Crudo Ligero tiene más de 23 grados API y es explotado directamente por el Estado.

<sup>96</sup> No incluye ingresos provenientes de venta de activos del Estado, ya que estos se destinan al Fondo de Solidaridad.

**CUADRO III.11**  
**FONDO DE ESTABILIZACIÓN, INVERSIÓN SOCIAL Y PRODUCTIVA Y**  
**REDUCCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO (FEIREP), 2003-2005**  
*(En porcentajes del PIB)*

	Diciembre 2003	Diciembre 2004	Julio 2005
<b>Ingresos totales</b>	<b>0,28%</b>	<b>1,71%</b>	<b>1,18%</b>
Ingresos petroleros	0,28%	1,60%	0,86%
Intereses y dividendos	0,00%	0,00%	0,03%
Transferencias FEP	0,00%	0,11%	0,30%
<b>Gastos totales</b>	<b>0,00%</b>	<b>1,63%</b>	<b>0,42%</b>
10% Gasto Social	0,00%	0,12%	0,00%
20% Estabilización	0,00%	0,34%	0,00%
70% Recompra Deuda	0,00%	1,17%	0,42%
<b>Saldo</b>	<b>0,28%</b>	<b>0,08%</b>	<b>0,76%</b>
<b>Saldo Acumulado</b>	<b>0,28%</b>	<b>0,33%</b>	<b>1,05%</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

En julio de 2005 se reforma la LOREYTF y se dispone la liquidación del fideicomiso FEIREP<sup>97</sup>. En su lugar se crea la cuenta especial denominada de “Reactivación Productiva y Social, del Desarrollo Científico–Tecnológico y de la Estabilización Fiscal” (CEREPS). Por tanto, estos fondos se transfieren a la nueva cuenta luego de restituir los costos de comercialización y transporte a PETROECUADOR y de distribución a Ecodesarrollo. Esta cuenta forma parte del Presupuesto General del Estado y en ella se depositarán los recursos de<sup>98</sup>:

- Los ingresos que le correspondan al Estado por su participación en el petróleo crudo hasta 23 grados API de los contratos de participación para la exploración y explotación de hidrocarburos,
- Rendimientos financieros del Fondo de Ahorro y Contingencias (FAC)
- El superávit presupuestario
- El 50% del FEP
- 27% de los ingresos del FEISEH

La totalidad de los recursos especificados se destinarán exclusivamente a:

- El 35% para:
  - líneas de crédito con intereses preferenciales destinadas al financiamiento de proyectos productivos en los sectores agropecuario, industrial, pesca artesanal, pequeña industria, artesanía y microempresa, a través de la Corporación Financiera Nacional y del Banco Nacional de Fomento;
  - cancelación de la deuda que el Estado mantiene con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social;
  - cuando las circunstancias técnicas y de mercado lo justifiquen, a la recompra de deuda pública externa e interna a valor de mercado; y
  - la ejecución de proyectos de infraestructura dirigidos a elevar la productividad y competitividad del país, hasta por un 10% del monto establecido en este numeral.

<sup>97</sup> Publicada el 27 de julio de 2005 en el R.O. N° 69.

<sup>98</sup> No corresponde a una cuenta del Presupuesto del GC, sino que es una cuenta autónoma e independiente de la Cuenta Corriente Única del Tesoro Nacional.

- El 30% para proyectos de inversión social, distribuidos de la siguiente manera: 15% para inversión en el sector de educación y cultura y 15% para inversión en salud y saneamiento ambiental.
- El 5% para la investigación científico-tecnológica con miras al desarrollo.
- El 5% para mejoramiento y mantenimiento de la red vial nacional.
- El 5% para reparación ambiental y social por efecto de los impactos provocados por las actividades hidrocarburíferas o mineras desarrolladas por el Estado, que hayan generado pasivos ambientales legalmente exigibles en su contra a la fecha de expedición de esta Ley.
- El 20% para estabilizar los ingresos petroleros hasta alcanzar el 2,5% del PIB que se destina al FAC.

Al 30 de septiembre del 2007, la CEREPS ha acumulado un saldo neto de 607 millones de dólares (1,37% del PIB), de los cuales 446,7 millones de dólares (1% del PIB) han sido utilizados principalmente para líneas de crédito preferenciales a través de la banca pública, destinadas a los sectores de educación, salud y vial, entre otros, quedando un saldo de 160,4 millones de dólares (0,37% del PIB).

**CUADRO III.12**  
**CUENTA ESPECIAL DE REACTIVACIÓN PRODUCTIVA Y SOCIAL, DEL DESARROLLO**  
**CIENTÍFICO - TECNOLÓGICO Y DE LA ESTABILIZACIÓN FISCAL (CEREPS)**  
*(En dólares)*

<b>SALDO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2006</b>	<b>230.989.680,07</b>
(-)Transferencia al FAC de recursos no utilizados al cierre del Ejercicio 2006	-230.989.680,07
Saldo inicial 2007:	-
(+) Ingresos por Exportación de crudo pesado:	238.864.491,19
(+) Ingresos 80% del 27% del FEISEH	368.094.975,04
<b>(=) Ingresos acumulados:</b>	<b>606.959.466,23</b>
<b>(-) Utilización:</b>	<b>446.604.390,34</b>
Líneas de crédito a tasas preferenciales CFN y BNF D.E. 220 y 478 D.E. 27-03 y 09-07 del 2007, proyectos de infraestructura (MOP) D.E. 392-B del 11-06-2007	225.696.897,44
Proyectos de desarrollo social sector Educación	95.126.202,00
Proyectos de desarrollo social sector salud y saneamiento ambiental	78.913.021,73
Total Salud:	58.603.929,02
Proyectos de desarrollo social sector Salud - MSP D.E. 277-B	5.467.500,00
Proyectos de desarrollo social sector Salud - MSP D.E. 277-C	1.857.077,82
Proyectos de desarrollo social sector Salud - MSP D.E. 337-A	38.285.626,20
Proyectos de desarrollo social sector Salud - MSP D.E. 471	12.993.725,00
Proyectos de desarrollo social sector Saneamiento ambiental (MIDUVI) D.E. 301	20.309.092,71
Investigación científica INIAP-SENACYT 234	3.064.224,00
Mejoramiento y mantenimiento red vial- MOP	29.925.291,65
Reparación ambiental y social efecto de actividad hidrocarburífera Min. Ambiente D.E. 473	13.878.753,52
<b>(=) SALDO AL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2007:</b>	<b>160.355.075,89</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

### *Fondo de Ahorro y Contingencias (FAC)*

En la reforma a la LOREYTF (julio de 2005) se creó el Fondo de Ahorro y Contingencias que se alimenta de: i) 20% de los recursos que ingresen a la CEREPS; y ii) de los saldos no utilizados de la CEREPS al cierre del ejercicio fiscal. Su finalidad será estabilizar los ingresos petroleros hasta alcanzar el 2,5% del PIB; y además, atender emergencias legalmente declaradas.

Para acumular y administrar dichos recursos se creó el FAC, como un fideicomiso mercantil cuyo fiduciario será el Banco Central del Ecuador y cuyos ingresos se destinarán exclusivamente a los fines antes mencionados.

Al 30 de septiembre de 2007, los ingresos acumulados fueron de 856 millones de dólares (1,93% del PIB), de los cuales se han utilizado recursos por 430 millones de dólares (0,97% del PIB) y 148 millones de dólares (0,3% del PIB) se utilizaron en las emergencias declaradas en los sectores eléctrico, vial, salud, agropecuario, penitenciario, volcán Tungurahua, y en sistema de abastecimiento de gas licuado, quedando un saldo a fines de septiembre de 278 millones de dólares (0,63% del PIB).

**CUADRO III.13**  
**FONDO DE AHORRO Y CONTINGENCIAS (FAC)**  
*(En dólares)*

<b>SALDO INICIAL 2007:</b>	<b>410.424.419,75</b>	
<b>(+) Ingresos acumulados</b>	445.968.802,48	
Total ingresos netos exports. crudo pesado 2007:	59.716.161,08	
Ingresos por 27% FEISEH 2006 y 2007:	92.023.743,76	
No devengados en 2006 y depositados FAC 2007	23.699.862,28	
No devengados en 2005 y depositados FAC 2007	1.297.186,08	
50% FEP partic. 2006	15.674.083,62	
Intereses fideicomiso FAC	22.568.085,59	
<b>SALDOS CEREPS 2006</b>	<b>230.989.680,07</b>	
	<b>TRANSFERIDO</b>	<b>SALDO DECRETO</b>
<b>(-) UTILIZACIÓN:</b>	429.863.343,10	148.014.640,14
Emergencia eléctrica	146.357.482,90	121.546.789,33
Emergencia volcán Tungurahua	17.703.067,81	4.265.149,69
Emergencia sanitaria	3.554.996,03	-
Emergencia sanitaria	50.956.229,28	-
Emergencia vial	99.515.297,26	484.702,74
Emergencia sector Educación	80.784.827,22	-
Emergencia sector Agropecuario	14.737.897,00	-
Emergencia en el sistema de abastecimiento, transporte, distrib. y comercializ. de combustibles derivados de hidrocarburos y gas licuado de petróleo	13.720.774,50	12.370.025,89
Emergencia penitenciaria	2.532.771,10	9.347.972,49
<b>SALDO EFECTIVO 30 SEP 07</b>	426.529.879,13	
<b>SALDO DEVENGADO AL 30 SEP 07</b>	278.515.238,99	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

*Fondo Ecuatoriano de Inversión en los Sectores Energéticos e Hidrocarburos (FEISEH)*<sup>99</sup>

El FEISEH se crea el 27 de octubre de 2006 con el objetivo de optimizar el uso de los recursos provenientes de la explotación petrolera del Bloque 15, una vez que se declaró la caducidad del contrato de participación con la empresa Occidental.

El Fondo se constituye como un fideicomiso mercantil en el Banco Central del Ecuador y el beneficiario es el Estado ecuatoriano que interviene representado por el Ministerio de Economía y Finanzas. Estos recursos forman parte del Presupuesto General del Estado, pero no del presupuesto del GC. El Fondo se alimenta de los recursos provenientes de:

<sup>99</sup> Creado mediante la Ley 57, publicada en el Registro Oficial 386 del 27 de octubre de 2006.

- la explotación y comercialización estatal directa del Bloque 15 y de los Campos Unificados Edén-Yuturi y Limoncocha. Toda la producción del Bloque 15, campos unificados y yacimientos es exportada;
- la participación del Estado en los nuevos contratos para la exploración y explotación del Bloque 15 y de los Campos Unificados Edén-Yuturi y Limoncocha, o cualquier otro tipo de contrato relacionado con la exploración y explotación de los ya mencionados que pudieren llegar a celebrarse; y
- la rentabilidad que genere la inversión de los recursos del FEISEH.
- Los recursos del FEISEH, se pueden destinar a los siguientes propósitos:
  - El 27% del total de los recursos del Bloque 15 se destinará a compensar los valores que la CEREPs deja de percibir como consecuencia de la caducidad del contrato con la Occidental.
  - Para cubrir los costos operativos incurridos por PETROECUADOR en la operación de los campos y para el financiamiento de inversiones necesarias.
  - Proyectos de generación hidroeléctrica en todo el país, excepto Galápagos.
  - Proyectos de inversión en el sector hidrocarburífero de propiedad del Estado, para financiar:
    - construcción de nuevas refinerías
    - ampliación y construcción de sistemas de poliductos para la distribución interna de derivados
    - renovación de las tuberías del Sistema de Oleoducto Trans-Ecuatoriano (SOTE); y
    - construcción de infraestructura para el almacenamiento de GLP en tierra

Al igual que la CEREPs, de existir un saldo en fideicomiso al final del ejercicio fiscal, este es liquidado en favor del FAC.

Al 30 de septiembre de 2007, la cuenta del FEISEH acumuló 1.733 millones de dólares (3,9% del PIB) y se han utilizado aproximadamente 1.120 millones de dólares (2,5% del PIB) de conformidad con lo establecido en la ley, es decir, en: compensación del CEREPs (462 millones de dólares); costos operativos (171 millones de dólares) y de inversión en el Bloque 15 (267 millones de dólares); compensaciones tributarias (145 millones de dólares); y en el sistema de microcrédito (60 millones de dólares). El saldo al 30 de septiembre de 2007 es de 614 millones de dólares (1,4% del PIB) y tiene proyectos aprobados por 732 millones de dólares.

**CUADRO III.14**  
**FONDO ECUATORIANO DE INVERSIÓN EN LOS SECTORES**  
**ENERGÉTICOS E HIDROCARBUROS (FEISEH)**

*(En porcentajes del PIB)*

<b>INGRESOS ACUMULADOS</b>	<b>3,9%</b>
Saldo Inicial al 12-01-07	1,6%
Explotación y comercialización estatal directa del bloque 15 y campos unificados Edén-Yuturi y Limoncocha	1,6%
Canje o permuta previa liquidación del MEF	0,6%
Nuevos contratos de participación relacionado con la exploración y explotación del bloque 15 y campos unificados	0,0%
Rentabilidad por inversión de recursos del FEISEH	0,1%
<b>TOTAL DE GASTOS</b>	<b>2,5%</b>
<b>Gastos Art. 3</b>	<b>2,1%</b>

(continúa)

Cuadro III.14 (conclusión)

27% para compensar CEREPS	1,0%
Costos operativos bloque 15	0,4%
Plan y programas de inversiones bloque 15	0,6%
Proyectos de la más alta potencia en generación hidroeléctrica sin excluir proyectos pequeños	0,0%
Proyectos de inversión en el sector hidrocarburífero de propiedad del Estado	0,0%
Costos fideicomiso – 0 Gastos de fiscalización	0,0%
<b>Gastos disposiciones transitorias</b>	<b>0,5%</b>
Obligaciones tributarias	0,3%
Sistema nacional de microcrédito	0,1%
Crédito BNF y CFN	0,1%
<b>SALDO AL 30-SEP-07</b>	<b>1,4%</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

### Ley N° 42-2006

La Ley N° 42-2006, reformativa de la Ley de Hidrocarburos expedida el 25 de abril de 2006<sup>100</sup> modifica la participación del Estado en los excedentes de los precios de venta de petróleo no pactados o no previstos.

Se establece que las compañías que mantienen contratos de participación vigentes con el Estado ecuatoriano para la exploración y explotación de hidrocarburos reconocerán en favor de este una participación de al menos el 50% de los ingresos extraordinarios que se generen por la diferencia de precios, cuando el precio promedio mensual efectivo de venta FOB de petróleo crudo ecuatoriano supere el precio promedio mensual de venta vigente a la fecha de suscripción del contrato, ajustado por inflación y calidad, lo que se aplica al volumen de barriles explotados por la compañía antes de repartir su participación al Estado. Mediante reforma al Reglamento de la Ley 42-2006, la participación mencionada se cambió al 99% de los ingresos extraordinarios producidos por la diferencia de precios<sup>101</sup>.

Los recursos provenientes de la Ley 2006-42 se depositan en una cuenta especial en el Banco Central del Ecuador, que forma parte del Presupuesto General del Estado, mas no del Presupuesto del GC. Se estima que para 2008 alcanzarían los 724,5 millones de dólares (1,51% del PIB).

### f) Restricciones políticas

Los gastos en Defensa y Seguridad, así como los presupuestos de los poderes Legislativo y Judicial son difíciles de modificar por tratarse de sectores considerados estratégicos o políticamente sensibles. Sin embargo, parte de las instituciones que están dentro de estos sectores se encuentran registradas en el Presupuesto del Gobierno Central y otras en el Presupuesto de Entidades Descentralizadas y Autónomas.

En el Presupuesto del Gobierno Central se encuentran por sectores las siguientes instituciones:

- ❖ Asuntos Internos:
  - Consejo Nacional de Rehabilitación Social y Dirección Nacional de Rehabilitación Social
  - Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre
  - Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación
  - Dirección Nacional de Migración
  - Dirección Nacional de Seguridad Pública

<sup>100</sup> Registro Oficial No. 257 del 25 de abril de 2006.

<sup>101</sup> Decreto Ejecutivo 662 publicado en el Registro Oficial No. 193 del 18 de Octubre de 2007

- Ministerio de Gobierno, Cultos, Policía y Municipalidades
- Policía Nacional
- ❖ Defensa:
  - Consejo de Seguridad Nacional (COSENA)
  - Hospital General de las Fuerzas Armadas N° 1
  - Ministerio de Defensa Nacional
- ❖ Jurisdiccional:
  - Corte de Justicia Militar
  - Corte de Justicia Policial
  - Corte Suprema de Justicia, Tribunales y Juzgados
- ❖ Legislativo:
  - Biblioteca de la Función Legislativa
  - Congreso Nacional
  - Parlamento Andino (Oficina Nacional)

En el Presupuesto de Entidades Descentralizadas y Autónomas se encuentran por sectores las siguientes instituciones:

- ❖ Asuntos Internos:
  - Comisión de Tránsito de Guayas
- ❖ Defensa:
  - Autoridad Portuaria de Esmeraldas
  - Autoridad Portuaria de Guayaquil
  - Autoridad Portuaria de Manta
  - Autoridad Portuaria de Puerto Bolívar
  - Comisión Especial Interinstitucional del Proyecto Puerto de Transferencia Internacional de Carga del Ecuador en el Puerto de Manta
  - Junta de Defensa Nacional

El gasto codificado al 2007 de estos sectores alcanza los 1.894 millones de dólares (4,3% del PIB). En el Gobierno Central se concentra el 86,6% y en el Presupuesto de las Entidades Descentralizadas y Autónomas (PEDA) el 13,4%.

**CUADRO III.15**  
**GASTO EN RESTRICCIONES POLÍTICAS**  
*(En porcentajes del PIB)*

	2004	2005	2006	2007
Sector Asuntos Internos	1,40%	1,44%	1,47%	1,49%
Sector Defensa Nacional	1,96%	1,70%	1,74%	1,75%
Sector Jurisdiccional	0,43%	0,38%	0,35%	0,33%
Sector Legislativo	0,11%	0,12%	0,12%	0,12%
<b>TOTAL GASTO GOBIERNO CENTRAL</b>	<b>3,90%</b>	<b>3,64%</b>	<b>3,68%</b>	<b>3,70%</b>
Sector Asuntos Internos	0,13%	0,15%	0,15%	0,17%

(continúa)

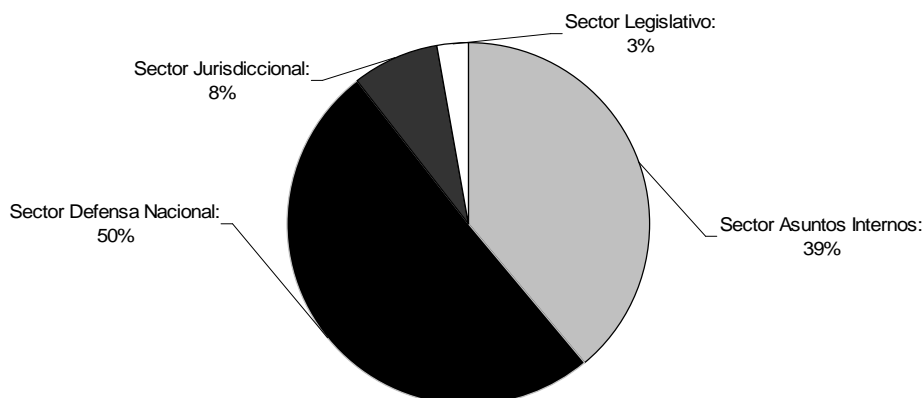
Cuadro III.15 (conclusión)

Sector Defensa Nacional	0,42%	0,48%	0,48%	0,41%
Sector Jurisdiccional	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Sector Legislativo	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
<b>TOTAL GASTO DESCENTRALIZADAS</b>	<b>0,54%</b>	<b>0,63%</b>	<b>0,62%</b>	<b>0,57%</b>
Sector Asuntos Internos	1,52%	1,59%	1,61%	1,66%
Sector Defensa Nacional	2,37%	2,18%	2,22%	2,15%
Sector Jurisdiccional	0,43%	0,38%	0,35%	0,33%
Sector Legislativo	0,11%	0,12%	0,12%	0,12%
<b>TOTAL GASTO RESTRICCIONES POLITICAS (GC+DESCENT</b>	<b>4,44%</b>	<b>4,27%</b>	<b>4,30%</b>	<b>4,27%</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Dentro de estas instituciones consideradas como parte del gasto inflexible por restricciones políticas, la de mayor concentración del gasto es el Sector Defensa Nacional con el 50% del gasto total, seguida por el Sector de Asuntos Internos con un 39%, el Sector Jurisdiccional con un 8% y el Sector Legislativo con un 3%.

**GRÁFICO III.19**  
**COMPOSICIÓN DEL GASTO TOTAL EN RESTRICCIONES POLÍTICAS**  
*(En porcentajes)*

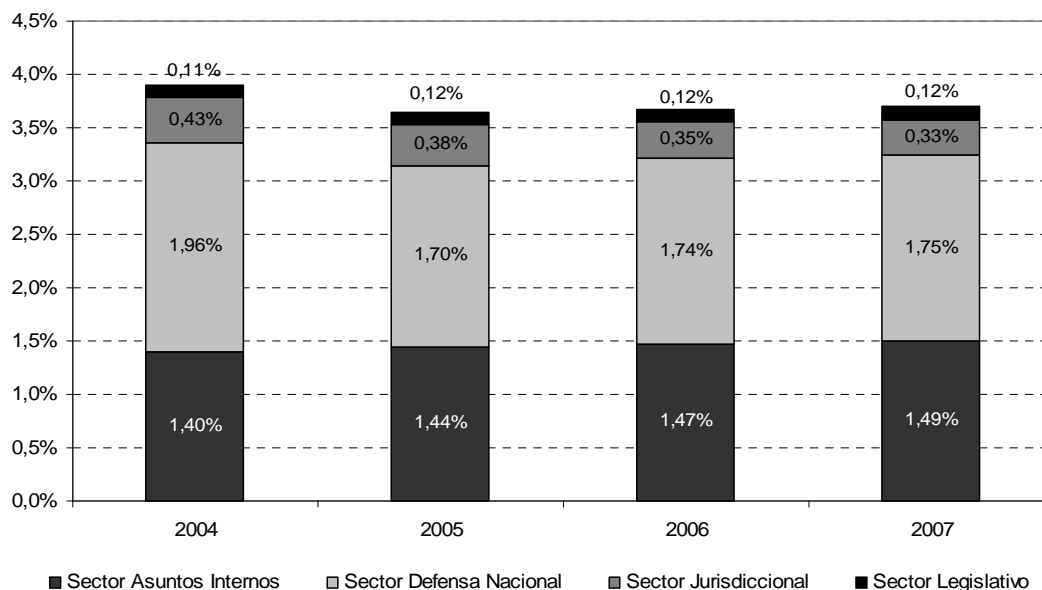


Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Esta preponderancia en el gasto del Sector Defensa se da tanto en el Presupuesto del GC como en el de entidades descentralizadas y autónomas. Según se puede observar en el GC, el Sector Defensa representó el 1,75% del PIB y en el presupuesto de Presupuesto de las Entidades Descentralizadas y Autónomas (PEDA) equivalió al 0,41% del PIB.

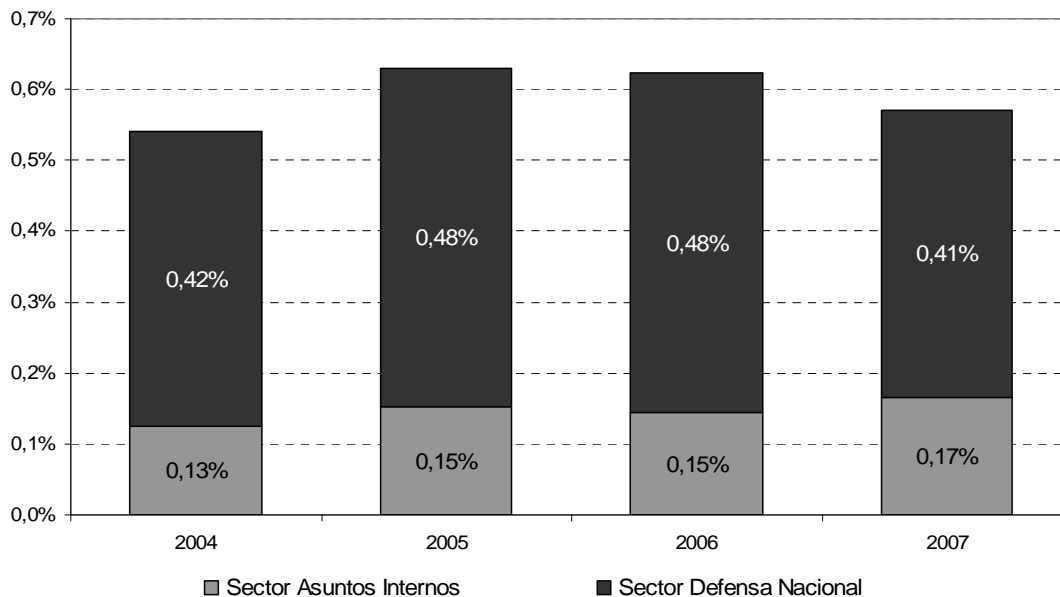


**GRÁFICO III.20**  
**GASTO EN RESTRICCIONES POLÍTICAS DEL GOBIERNO CENTRAL, 2004-2007**  
*(En porcentajes del PIB)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

**GRÁFICO III.21**  
**GASTO EN RESTRICCIONES POLÍTICAS DESCENTRALIZADAS, 2004-2007**  
*(En porcentajes del PIB)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

**g) Ciclo económico**

En la LOREYTF (2002), con el objeto de garantizar la sostenibilidad fiscal bajo un esquema de dolarización, se establecen “Reglas Macro-fiscales” con respecto al gasto público y al endeudamiento. La mencionada ley establecía que la proforma del Presupuesto del GC de cada año estaría sujeta a las siguientes reglas fiscales:

- El gasto primario del GC no se incrementará anualmente en más del 3,5% en términos reales.
- El déficit no petrolero se reducirá anualmente en 0,2% del PIB hasta llegar a cero.
- Los gastos operativos corrientes de cada una de las instituciones del SPNF no se incrementarán anualmente en más de 2,5% en términos reales.

En 2005 se reformó la mencionada ley, entre otros aspectos, en el concerniente a las reglas macro-fiscales estableciendo que:

- Las asignaciones para remuneraciones, sueldos, salarios, bienes y servicios de consumo, transferencias corrientes y otros gastos corrientes del GC no se incrementarán anualmente en más del 3,5% en términos reales.
- Los recursos destinados a la inversión pública no se encuentran incluidos en dicha limitación. El crecimiento de gastos de inversión pública por encima del 5% en términos reales se destinará exclusivamente a infraestructura física, equipamiento e inversión financiera destinados al incremento patrimonial del Estado. Prohíbese expresamente utilizar estos recursos en gasto corriente.

Con excepción de 2003, los mencionados límites al gasto han estado sujetos a variadas interpretaciones por las autoridades económicas de turno; el cumplimiento de las reglas macro-fiscales se verifica solo por escrito, pero nunca se evalúa su cumplimiento durante su ejecución ni al final de su implementación.

En lo referente a los límites de endeudamiento público, la LOREYTF establece que:

- El MEF aplicará una política de reducción permanente de la deuda pública, tendiente a que la relación entre el saldo de la deuda pública total y el PIB disminuya como mínimo en 16% durante el período gubernamental de 4 años, contados a partir del 15 de enero del año 2003. Igual regla se aplicará para los siguientes cuatrienios, hasta que la relación deuda/ PIB se encuentre en el 40%. Una vez alcanzado el 40% en la relación deuda/PIB, el nivel de endeudamiento público no podrá superar este límite o porcentaje.
- El MEF es responsable de la elaboración y ejecución del plan de reducción de la deuda, que tiene carácter obligatorio. Se establece que en el segundo semestre de cada año se debe presentar el objetivo de reducción de deuda para el año siguiente, consistente con la meta cuatrienal.

El saldo de la deuda pública a diciembre de 2006 alcanza a los 13.493,31 millones de dólares, de los cuales 3.278 millones de dólares corresponden a deuda interna (24,3%) y 10.216 millones de dólares a deuda externa (75,7%).

**CUADRO III.16**  
**SALDOS DE LA DEUDA PÚBLICA, 1990-2007**  
*(En millones de dólares y porcentajes del PIB)*

Año	US\$ MILLONES			% PIB		
	Deuda interna	Deuda externa	Deuda Total	Deuda interna	Deuda externa	TOTAL
1990	213,30	12.052,00	12.265,30	1,91	117,4	119,34
1991	252,00	12.629,00	12.881,00	2,06	113,3	115,37
1992	193,10	12.537,00	12.730,10	1,49	102,4	103,90
1993	409,90	13.025,00	13.434,90	2,72	86,5	89,23
1994	1.434,80	13.757,70	15.192,50	7,73	74,1	81,80
1995	1.478,00	12.379,00	13.857,00	7,32	61,3	68,61

(continúa)

Cuadro III.16 (conclusión)

1996	1.863,40	12.628,00	14.491,40	8,76	59,4	68,14
1997	1.658,20	12.579,10	14.237,30	7,02	53,2	60,24
1998	2.434,60	13.240,79	15.675,39	10,47	56,9	67,41
1999	3.014,60	13.752,37	16.766,97	18,08	82,5	100,55
2000	2.832,50	11.335,44	14.167,94	17,78	71,1	88,92
2001	2.801,40	11.372,82	14.174,22	13,18	53,5	66,70
2002	2.771,10	11.388,07	14.159,17	11,13	45,7	56,87
2003	3.016,20	11.493,22	14.509,42	10,53	40,1	50,67
2004	3.489,10	11.061,63	14.550,73	10,69	33,9	44,58
2005	3.686,26	10.851,01	14.537,27	9,91	29,2	39,09
2006	3.277,64	10.215,67	13.493,31	7,92	24,7	32,59
2007	3.038,17	10.357,80	13.395,97	6,84	23,3	30,17

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

En el año 2000 se produjo un refinanciamiento de la deuda externa, con lo que el *stock* de deuda externa ha venido disminuyendo en tanto que la deuda interna se ha incrementado en los últimos años.

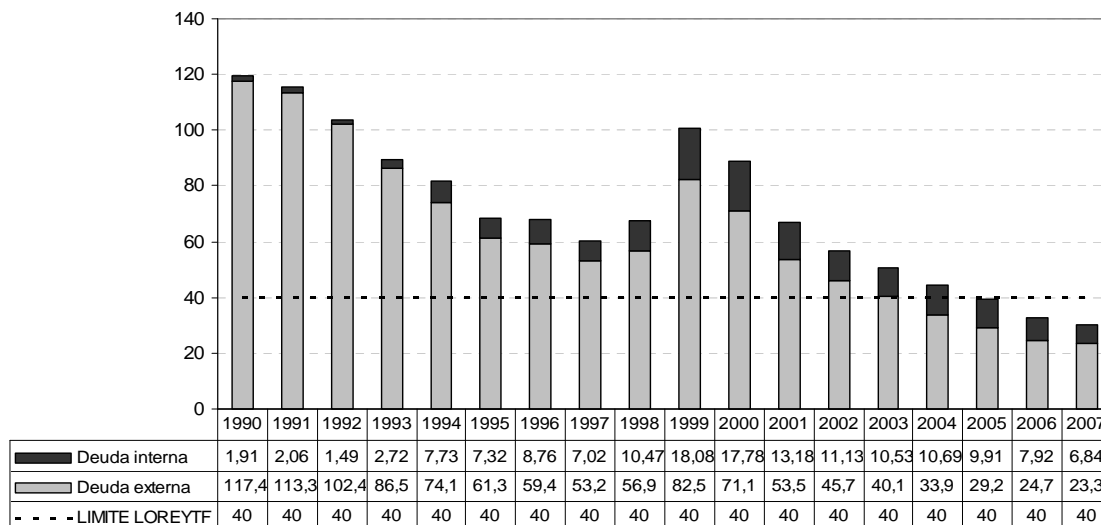
En septiembre de 1999, el Ecuador incumplió con el pago de intereses en los bonos Brady por 40 millones de dólares, lo que condujo a incurrir en moratoria. En julio de 2000, el país logró canjear parte de su deuda externa por bonos Globales a 12 y 30 años. Se emitieron 3.950 millones de dólares en bonos Globales con un descuento promedio de 40% del monto nominal original. Un 98,6% de los tenedores de dicha deuda canjearon sus títulos. Esta operación redujo el valor nominal de la deuda y permitió emitir bonos a más largo plazo. Por su parte, la deuda con el “Club de París” fue renegociada en septiembre de 2000, lográndose diferir en un plazo de 5 años los atrasos de capital e intereses (incluidos 3 años de gracia) sobre la deuda no elegible y los intereses de mora.

En diciembre de 2005, el Ecuador emitió bonos por 650 millones de dólares a 10 años plazo, con un rendimiento de 10,75%, cupón de 9,375% anual y un precio de 91,692%. Esta fue la primera operación que se realizó en los mercados internacionales, luego de la moratoria en el servicio (1999) con los acreedores privados de los bonos Brady y Eurobonos, dando lugar al posterior proceso de canje de estas obligaciones por bonos Globales 2012 y 2030. En mayo de 2006 se realizó una recompra de los bonos Globales 12 por 740 millones de dólares; de esta manera se contribuyó a disminuir el monto de la deuda externa.

La deuda interna fue reestructurada en 1999 e involucró la reprogramación de vencimientos de los años 1999 (92 millones de dólares) y 2000 (255 millones de dólares) por bonos en dólares, los que se emitieron a un mayor plazo. La deuda interna estaba compuesta por bonos cupón cero, comprados por dos tipos de inversores: instituciones públicas y financieras que adquirían los bonos del Estado como alternativas menos riesgosas de inversión frente a la creciente cartera vencida y para cubrir el encaje bancario.

A octubre de 2007, el saldo de la deuda externa como porcentaje del PIB es de 30,17%, debajo del límite establecido por la LOREYTF. Como ya se indicó, la relación deuda/ PIB ha venido disminuyendo a raíz de la renegociación de la deuda externa del año 2000 y del sostenido crecimiento de la economía.

**GRÁFICO III.22**  
**SALDOS DE LA DEUDA PÚBLICA, 1990-2007**  
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). LOREYTF: Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilidad y Transparencia Fiscal.

Con respecto al peso del servicio de la deuda, el valor devengado del pago de intereses y amortizaciones, entre 1996 y 1999, representó en promedio el 47,3% del total del Presupuesto del GC (Total del Gasto del Gobierno Central + Amortizaciones de Deuda Pública) aprobado por el Congreso Nacional. A partir de la reestructuración de la deuda pública, el promedio del período 2000-2006 fue del orden de 40%. A pesar de esta disminución del servicio, el pago de la deuda mantiene un peso significativo en el Presupuesto del GC; en 2006 representó el 48,9% del PGC. La relación servicio de la deuda con el Presupuesto se incrementó en 2006 debido a que en mayo de ese año se recompró deuda externa –Bonos Globales 12– por 740 millones de dólares, y a que se efectuaron recompras de deuda interna por 237 millones de dólares en los últimos meses del año.

Sin embargo, el peso del servicio de la deuda es todavía alto si se toma en cuenta que en 2006 dicho servicio representa aproximadamente el 44% de los gastos<sup>102</sup>, el 66,6% de los ingresos del GC, y alrededor del 80% de los ingresos no petroleros.

## h) Otras: subsidios y gastos tributarios

En el Ecuador existen otros tipos de gastos que si bien no constan explícitamente en el Presupuesto del GC, constituyen rigideces en el gasto, como son los subsidios y los gastos tributarios.

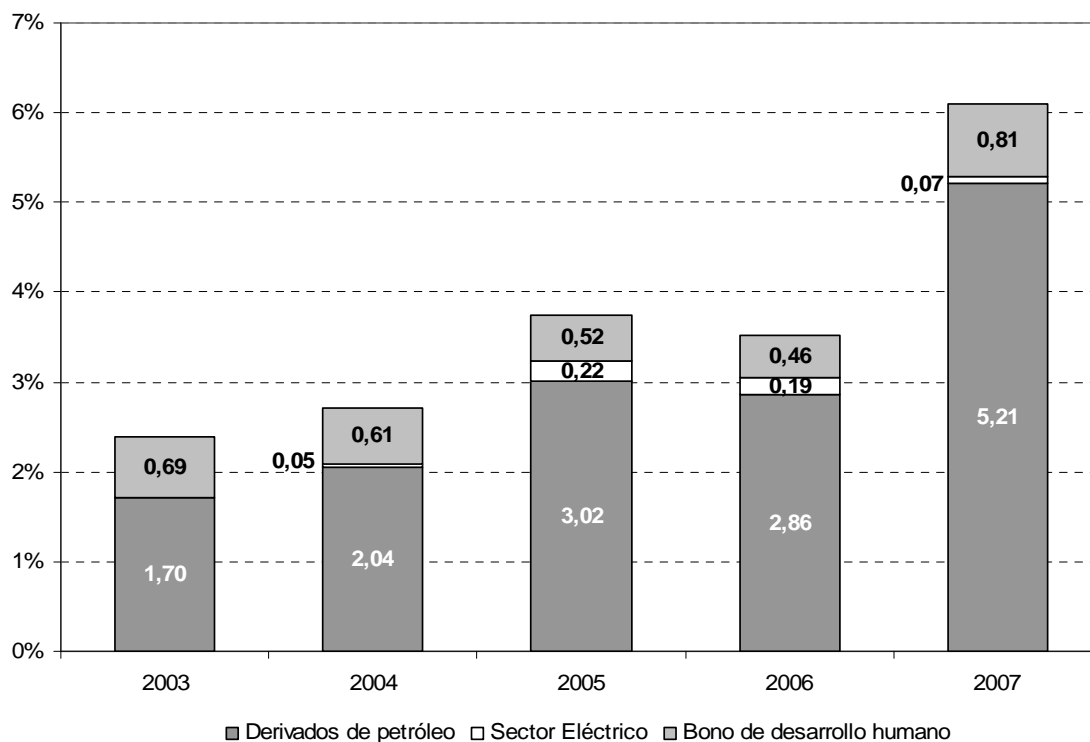
### i) Subsidios

El país tiene diferentes tipos de subsidios vinculados a sectores sociales y al consumo interno de derivados del petróleo y la electricidad. Dentro de los subsidios al sector social, el más relevante es el Bono de Desarrollo Humano que ya fue mencionado en el párrafo correspondiente al gasto social.

Se estima que al año 2007 los subsidios alcanzarían un monto equivalente a 2.705,2 millones de dólares (6,1% del PIB). Cabe destacar que el monto de los subsidios casi se duplica de 2006 a 2007, debido a la duplicación del Bono de Desarrollo Humano y del subsidio a los derivados.

<sup>102</sup> Incluye gasto en amortizaciones.

**GRÁFICO III.23**  
**SUBSIDIOS, 2003-2007**  
*(En porcentajes del PIB)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

El costo fiscal de los subsidios a los combustibles ha crecido de 487,8 millones de dólares en 2003 a 2.315 millones de dólares en el presupuesto inicial de 2007. Este incremento se debe al aumento de los precios internacionales del petróleo y sus derivados y a la política de fijación de precios de derivados adoptada en enero de 2003.

Dentro del subsidio a los derivados, los de mayor importancia son respecto del diesel y el gas. A partir de la expedición del Decreto N° 338 del 25 de julio de 2005, donde se unificaron los precios de los combustibles para el sector eléctrico al mismo nivel de precios del resto de la economía, se empieza a aplicar un subsidio al diesel de las empresas eléctricas de aproximadamente 0,15% del PIB. Con respecto al subsidio al gas, desde 1996 –donde se fijó el precio del tanque de 15 kg en 1,6 dólares, muy inferior a su precio real que se estima en aproximadamente 6 a 8 dólares por tanque. Varios gobiernos de turno han intentado incrementar su valor sin ningún resultado debido a la reacción popular. Cabe destacar que este subsidio ha provocado un incremento del contrabando de gas a los países fronterizos de Perú y Colombia donde su precio es seis veces superior, lo que en varias ocasiones ha derivado en la escasez de gas para el consumo del país.

Respecto del subsidio al consumo de energía eléctrica, este se produce porque se estableció y fijó oficialmente la tarifa del consumidor final de electricidad. En los últimos años la tarifa promedio se ha mantenido en alrededor de 0,08 dólares por Kilo Watt horas (KWh), mientras que el costo real de proveer energía sobrepasa los 0,12 dólares por KWh, determinándose por tanto un subsidio entre 0,04 y 0,05 dólares por KWh<sup>103</sup>. Al año 2007 se estima que el subsidio sería de 30 millones de dólares (0,1% del PIB). El 2 de julio de 2007 se estableció la “Tarifa Dignidad” que consiste en subsidiar el servicio de facturación de energía eléctrica para que el precio de 1,4 centavos de dólar baje a 0,4 centavos el KWh, beneficiando a quienes consuman

<sup>103</sup> Véase Parreño (2007), *Ibíd.*

hasta 110 KWh en la Sierra y hasta 130 KWh en la Costa, beneficiando a 1.772.000 abonados con un costo fiscal estimado de 43 millones de dólares.

Únicamente el Bono de Desarrollo Humano se encuentra contabilizado en el Presupuesto del GC y los subsidios a los derivados se registran como costos dentro de las respectivas empresas de petróleo (PETROECUADOR) y las diferentes empresas eléctricas de distribución del país. En el primer caso, PETROECUADOR realiza las importaciones de los derivados y descuenta este valor de la renta petrolera que debe transferir al GC. En el segundo caso, este valor consiste en las deudas no pagadas por el consumo de diesel de las empresas de distribución y lo que el gobierno debe cubrir por el déficit tarifario de éstas empresas.

### ii) Gastos tributarios

Existen dos tipos de rigideces poco estudiadas, pero claras en su mecanismo, que se relacionan, de una manera u otra, con la tributación. En primer lugar, los incentivos que existen en muchas administraciones tributarias derivados de la asignación de una porción de la recaudación a las agencias recaudadoras. En segundo lugar, y de una significación mucho mayor cuantitativa y cualitativamente, la rigidez derivada de la asignación implícita en los regímenes de desgravación o preferenciales que resultan en los gastos tributarios de cada país. La presentación explícita de esos “gastos” determina la evidencia de porciones de presupuesto rígidas en su destino.

El Servicio de Rentas Internas (SRI) recibe el 1,5% de la recaudación de los tributos que administra<sup>104</sup>, es decir, del Impuesto a la Renta, IVA, ICE, matriculación vehicular, multas e intereses por mora tributaria, entre otros. Para el año 2007, el monto presupuestado por este concepto es de 63,7 millones de dólares (0,14% del PIB).

**CUADRO III.17**  
**PREASIGNACIONES PARA EL SERVICIO DE RENTAS INTERNAS (SRI), 2005-2007**  
(En dólares)

Descripción	2005	2006	2007
Impuesto a la renta	0,04	0,04	0,05
Impuesta a la matriculación vehicular	0,00	0,00	0,00
Impuesto al valor agregado	0,07	0,07	0,08
Impuesto a los consumos especiales	0,01	0,01	0,01
Multas tributarias	0,00	0,00	0,00
Intereses por mora tributaria	0,00	0,00	0,00
No especificados no tributarios	0,00	0,00	0,00
<b>Total</b>	<b>0,12</b>	<b>0,13</b>	<b>0,14</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

El gasto tributario o “renuncia tributaria” puede entenderse, en un sentido amplio, como aquella recaudación que se deja de percibir a consecuencia de la aplicación de franquicias o regímenes impositivos especiales y cuya finalidad es favorecer o estimular a determinados sectores, actividades, regiones o agentes de la economía<sup>105</sup>.

Representa transferencias que el Estado realiza a determinados grupos o sectores, pero en lugar de concretarlas por medio del gasto presupuestario, lo hace mediante una disminución en la obligación tributaria del contribuyente, es decir, a través de exenciones tributarias, deducciones especiales y reducciones en las tasas impositivas, así como diferimientos de impuestos.

El gasto tributario del IVA comprende todos los bienes y servicios que se encuentran gravados con tarifa 0%. Por ejemplo: educación, salud, arriendo, medicamentos, pan, leche, carne, y otros. Para el año 2005, el SRI lo estima en aproximadamente 954,3 millones de dólares, lo que representa el 2,6% del PIB.

<sup>104</sup> Ley 41, R.O 2106, 2-12-1997; Ley 4, S.R.O.34, 13-03-2000, Art. 99, literal l.

<sup>105</sup> SRI, “Situación tributaria en el país: política y gestión”, Presentación a assembleístas, noviembre de 2007.

**CUADRO III.18**  
**GASTO TRIBUTARIO PARA BIENES, 2005**  
*(En millones de dólares y porcentajes)*

Detalle	Base imponible	Gasto tributario	% Recaudación	% Presupuesto	% PIB
Bienes alimenticios para consumo final					
<i>Cereales y harinas</i>	449,6	53,9	1,4	0,5	0,1
<i>Pan y fideos</i>	106,8	12,8	0,3	0,1	0,0
<i>Maíz</i>	25,1	3,0	0,1	0,0	0,0
<i>Carnes, pescado y derivados</i>	889,1	106,7	2,7	1,0	0,3
<i>Leche</i>	151,5	18,2	0,5	0,2	0,0
<i>Aceites y manteca</i>	163,9	19,7	0,5	0,2	0,1
<i>Frutas</i>	384,9	46,2	1,2	0,4	0,1
<i>Tubérculos, hortalizas, verduras y otros</i>	520,9	62,5	1,6	0,6	0,2
<i>Granos</i>	67,1	8,1	0,2	0,1	0,0
<i>Café, chocolate, azúcar, sal</i>	252,3	30,3	0,8	0,3	0,1
<i>Agua sin gas y mineral</i>	43,1	5,2	0,1	0,0	0,0
Bienes de salud	756,7	90,8	2,3	0,9	0,2
Bienes de educación	302,1	36,2	0,9	0,3	0,1
Máquinas y artefactos para la agricultura	9,3	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>TOTAL</b>	<b>4.122,4</b>	<b>493,6</b>	<b>12,6%</b>	<b>4,7%</b>	<b>1,3%</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2005.

**CUADRO III.19**  
**GASTO TRIBUTARIO PARA SERVICIOS, 2005**  
*(En miles de dólares y porcentajes)*

Servicios	Base imponible	Gasto tributario	% Presupuesto	% PIB
Servicios de Transporte	122.869,52	14.744,34	0,14%	0,04%
Servicios de Salud	606.356,32	72.762,76	0,69%	0,20%
Servicios Religiosos	148.852,15	17.862,26	0,17%	0,05%
Servicios Funerarios	31.107,40	3.732,89	0,04%	0,01%
Servicios Financieros	112.355,77	13.482,69	0,13%	0,04%
Servicios de Turismo	42.326,23	5.079,15	0,05%	0,01%
Peaje	26.424,04	3.170,89	0,03%	0,01%
Loterías	68.600,04	8.232,00	0,08%	0,02%
Servicios de Educación	947.444,01	113.693,28	1,07%	0,31%
Arriendo	588.785,81	70.654,30	0,67%	0,19%
Servicios Básicos	894.578,23	107.349,39	1,01%	0,29%
Servicios prestados por el Estado	249.707,67	29.964,92	0,28%	0,08%
<b>TOTAL</b>	<b>3.839.407,19</b>	<b>460.728,87</b>	<b>4,34%</b>	<b>1,24%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2005.

El gasto tributario del Impuesto a la Renta comprende exoneraciones tales como: deducciones por leyes especiales (ej.: Ley de Incentivos Tributarios), reinversión de utilidades, amortización de pérdidas tributarias, base exonerada del impuesto a la renta de personas naturales, convenios de doble tributación y rendimientos financieros de personas naturales. Para el año 2005, el SRI lo estima en aproximadamente 462,3 millones de dólares que representan el 1,2% del PIB.

**CUADRO III.20**  
**GASTO TRIBUTARIO EN IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS NATURALES, 2005**  
*(En millones de dólares y porcentajes)*

	<b>Gasto tributario</b>	<b>% Presupuesto</b>	<b>% Recaudación</b>	<b>% PIB</b>
Rendimientos de cuentas de ahorro	0,4	0,0%	0,0%	0,0%
Franja exenta Profesionales	32,4	0,3%	0,8%	0,1%
Franja exenta Relación de dependencia	277,9	2,6%	7,1%	0,7%
<b>Total gasto tributario renta personas naturales</b>	<b>310,7</b>	<b>2,9%</b>	<b>7,9%</b>	<b>0,8%</b>

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida 2005/ Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Elaborado por el Departamento de Estudios Tributarios.

**CUADRO III.21**  
**GASTO TRIBUTARIO EN IMPUESTO A LA RENTA DE SOCIEDADES, 2005**  
*(En millones de dólares y porcentajes)*

	<b>Gasto tributario</b>	<b>% Presupuesto</b>	<b>% Recaudación</b>	<b>% PIB</b>
Reinversión de utilidades	49,4	0,5%	1,3%	0,1%
Deducciones por leyes especiales	64,3	0,6%	1,6%	0,2%
Amortización de pérdidas tributarias	33,2	0,3%	0,8%	0,1%
Convenios de doble tributación	4,7	0,0%	0,1%	0,0%
<b>Total gasto tributario renta sociedades</b>	<b>151,6</b>	<b>1,4%</b>	<b>3,9%</b>	<b>0,4%</b>

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida 2005/ Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Elaborado por el Departamento de Estudios Tributarios.

## C. Conclusiones y recomendaciones

Las finanzas públicas en el Ecuador son altamente vulnerables a factores externos como las variaciones de precio del petróleo, los fenómenos naturales, los conflictos bélicos, entre otros; y a factores internos como las inflexibilidades del gasto y las crecientes presiones de gasto fiscal.

La implementación de un esquema de dolarización, en enero de 2000, convirtió a la política fiscal en la principal herramienta de política económica para incidir en los principales agregados macroeconómicos.

Si bien la implementación de la dolarización, el aumento de los precios del petróleo, el establecimiento de reglas macrofiscales y los fondos de estabilización han ayudado a que la situación fiscal del Sector Público No Financiero (SPNF) registre resultados positivos desde el año 2000, aún existen problemas estructurales como las rigideces fiscales que transforman a una parte significativa del gasto en una variable exógena a las decisiones o prioridades de las autoridades económicas, promoviendo la ineficiencia, la inequidad y poniendo en riesgo la sostenibilidad fiscal.

Las inflexibilidades fiscales implican que gran parte del gasto haya sido comprometido por una serie de marcos legales en beneficio de determinadas instituciones que en su momento pudieron influir para estas apropiaciones en desmedro de otras entidades públicas. Sin embargo, algunas rigideces pueden tener consecuencias positivas o deseables, como son las relacionadas con gastos sociales o en infraestructura que requieren compromisos de mediano y largo plazo.

Al año 2006, las preasignaciones en ingresos representaron el 4,1% del PIB, del cual un 2,4% corresponde a partícipes en ingresos tributarios y un 1,7% a partícipes en ingresos petroleros. En promedio entre 2001 y 2006, de la recaudación total de los ingresos tributarios el 84% ingresó al presupuesto (10,1% del PIB) y el 16% se repartió entre diferentes partícipes (2%



del PIB) que no forman parte del GC, tales como las universidades y los gobiernos seccionales. Del total de los ingresos petroleros, el 32,1% entró al presupuesto del GC (3,9% del PIB), el 53,72 restituyó los costos de producción a PETROECUADOR (6,5% del PIB), el 3,66% se repartió entre diferentes partícipes (0,4% del PIB) y el 10,52% entró al CEREPS (1,3% del PIB). El principal partícipe de los ingresos petroleros son los gobiernos seccionales, especialmente los amazónicos, con un 57,4% del total de partícipes (0,3% del PIB), seguidos por las Fuerzas Armadas con un 27,6% (0,1% del PIB) y CORPECUADOR con el 13,3% (0,06% del PIB).

Además de las preasignaciones en los ingresos existen gastos fijos e inflexibles como son los sueldos, preasignaciones y compensaciones en el gasto, subsidios, proyectos financiados con deuda interna y externa, y el servicio de la deuda pública.

Para el período 2000-2006, los componentes inflexibles con respecto al presupuesto (gasto total + amortizaciones) representaron cerca del 88,5%, correspondiendo el 24,5% a sueldos y salarios, el 14,1% al pago de intereses de la deuda pública, el 11,1% a transferencias corrientes, el 8,6% a transferencias de capital a gobiernos seccionales, un 3,6% a proyectos de inversión atados, y el 26,6% a amortizaciones. Pero si consideramos que existen gastos financiados con recursos de autogestión (2,2%), este valor podría subir a cerca del 90,8% promedio para el período, quedando poco o casi ningún espacio fiscal para atender necesidades y ejecutar la política fiscal. Las inflexibilidades presentan una tendencia creciente en el período de análisis, es así como para el año 2006 las rigideces presupuestarias llegan a cerca del 91,5%.

Si bien la tipología de clasificación que cuantifica el valor inflexible en los ingresos, los gastos o en ambos puede ser de utilidad, también se debe reconocer la existencia de una importante ambigüedad de esa clasificación, lo que se traduce en que se encuentre una gran cantidad de situaciones híbridas en donde la rigidez del gasto se manifiesta mediante la preasignación de impuestos.

Por este motivo, las preasignaciones se analizaron desde las causas de cada tipo de ellas, como se resume a continuación:

**CUADRO III.22**  
**CUANTIFICACIÓN DE LAS RIGIDECES FISCALES**  
(En porcentajes del PIB)

Rasgo dominante	Porcentaje del PIB (Codificado 2007)	Rigidez por	
		recurso	gasto
Seguridad social <sup>a</sup>	1,1	X	X
Infraestructura <sup>b</sup>	2,0	X	X
Relaciones fiscales intergubernam.	2,7	X	X
Gasto social <sup>c</sup>	6,4	X	X
Recursos extraordinarios <sup>d</sup>	4,9	X	
Restricciones políticas <sup>e</sup>	4,3	X	X
Ciclo económico <sup>f</sup>	11,2		X
Subsidios <sup>g</sup>	5,3		X
1,5% SRI y gastos tributarios <sup>h</sup>	3,9	X	X

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

<sup>a</sup> Valor correspondiente a 2006.

<sup>b</sup> Valor correspondiente a 2006, excluye transferencias a GSA.

<sup>c</sup> Incluye Bono de Desarrollo Humano.

<sup>d</sup> Corresponde a estimaciones de saldos de los diferentes fondos petroleros.

<sup>e</sup> Corresponde al gasto en Defensa, Policía, Congreso y función judicial.

<sup>f</sup> Corresponde al servicio de la deuda pública.

<sup>g</sup> Incluye subsidio a los derivados y al sector eléctrico.

<sup>h</sup> Valor correspondiente a 2005.

Dada la disparidad de bases y de la información disponible, es difícil totalizar el monto de las rigideces presupuestarias en el Ecuador. Sin embargo, en un esfuerzo por cuantificar la inflexibilidad y bajo el supuesto de que los datos mantendrían de año a año un comportamiento similar y que la información entre los valores presupuestados y los ejecutados no tiene una

variación significativa, se estimaría que la rigidez fiscal en el Ecuador representa aproximadamente el 42% del PIB. La principal inflexibilidad que afronta el país es el servicio de la deuda pública, seguido por el gasto social, los subsidios y los recursos acumulados en los diferentes fondos petroleros.

Desde un punto de vista de economía política, los principales beneficiarios de las inflexibilidades fiscales son los acreedores de la deuda pública (banca multilateral y el IESS), la población de más bajos recursos económicos del país que se beneficia directamente del gasto social y de los subsidios, los gobiernos seccionales inmersos en el proceso de descentralización, las universidades, y las fuerzas armadas, entre otros.

Bajo ciertas consideraciones, es posible que algunas de las inflexibilidades fiscales sean deseables, ya sea por el grupo a que benefician o porque existen gastos que no pueden estar sujetos a las fluctuaciones de corto plazo de la caja fiscal y requieren un compromiso permanente del Estado. No obstante, en la mayoría de los casos existen instituciones beneficiarias de inflexibilidades que no son prioritarias y su incorporación en el presupuesto ha obedecido a procesos de clientelismo o a relaciones de poder político. En este caso, es necesaria su eliminación para poder atender a los sectores más pobres de la sociedad. Si bien la eliminación de las inflexibilidades es complicada en el corto plazo, se puede iniciar el proceso a través de compensaciones presupuestarias que permitan al menos tener un manejo integral de las finanzas públicas bajo un concepto de cuenta corriente única.

Con respecto al servicio de la deuda pública, se requiere iniciar un proceso de renegociación que permita mejorar su perfil de vencimientos y reducir el peso que esta representa en el Presupuesto del Estado. Además, es preciso que el país mantenga una política fiscal sostenible, que permita generar superávit primarios para disminuir la necesidad de financiamiento, y racionalizar los fondos petroleros a objeto de que cumplan con el propósito de atenuar los ciclos económicos, entre otros temas.

El gasto social, la seguridad social y determinados subsidios son bienes públicos meritorios que benefician a la población de más bajos recursos económicos y deberían al menos mantenerse o incrementarse basados en calidad del gasto. No obstante, es necesario focalizar los subsidios especialmente aquellos de los derivados del petróleo (diesel y gas), que están beneficiando a la población de los quintiles más ricos y a los países fronterizos de Colombia y Perú.

En lo que concierne al actual esquema de transferencias a los gobiernos seccionales, este debería entenderse como parte de una política integral de descentralización que vele por la estabilidad macroeconómica de todo el país, donde en –primer lugar– se debería reasignar claramente la autoridad y responsabilidad de los gastos (competencias) por niveles de gobierno. En segundo lugar y en función de las competencias asumidas, se deberían reasignar las potestades fiscales de generación de ingresos propios. Tercero, en el sistema de transferencias intergubernamentales se debería procurar mejorar la equidad territorial y cerrar las brechas en la prestación de servicios descentralizables con criterios que incentiven el esfuerzo fiscal, la calidad del gasto y la rendición de cuentas. Por último, se requiere regular el acceso al mercado de capitales de una manera responsable.

No se debe olvidar que los recursos inflexibles son recursos públicos, y que las instituciones beneficiarias deben rendir cuentas sobre su uso y estar sujetas al control tanto por parte del Estado como de la sociedad civil.

Por último, la gran cantidad de inflexibilidades fiscales a través de preasignaciones en ingresos, gastos, compensaciones, fondos, y otros, propicia la duplicación de funciones, y torna complicada la implementación de una presupuestación por resultados, así como los procesos de seguimiento y evaluación de la gestión pública.

## Bibliografía

- Almeida M. Dolores, Verónica Gallardo y Andrés Tomaselli, *Gobernabilidad Fiscal en Ecuador*, Serie Gestión Pública, No. 57, Santiago de Chile: CEPAL, 2006.
- Banco Central del Ecuador, *Informe del Directorio al Presidente de la República y al Honorable Congreso Nacional*, Segundo semestre del 2006, Apuntes de Economía No. 56, 2006.
- CEPAL, *Rigideces Fiscales en América Latina: Lineamientos para un estudio de experiencias comparadas*, septiembre 2007
- Decreto Supremo N° 40 del 25 de julio de 1970 y publicado en el Registro Oficial N° 15 del 10 de julio de 1970
- Echeverry Juan Carlos, Fergusson Leopoldo, Querubín Pablo, *La batalla política por el presupuesto de la Nación: Inflexibilidades o supervivencia fiscal*, Universidad de los Andes, Facultad de Economía, 2005.
- Jarrín Verónica y Pazmiño Fernanda, *Análisis de los Fondos Petroleros en el Ecuador*, Apuntes de Economía No. 53, Banco Central del Ecuador, enero 2007.
- Ley de Administración Financiera y Control
- Ley de Presupuestos del Sector Público, Registro Oficial Suplemento 76, 30 de noviembre de 1992.
- Ley de Seguridad Social, publicada en el Registro Oficial No. 465 del 30 de noviembre del 2001.
- Ley de Seguridad Social de las FF.AA., publicada en el Registro Oficial No. 995 del 7 de agosto de 1992.
- Ley 39, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 387 del 28 de julio del 2004.
- \_\_\_\_\_, 57, publicado en el Registro Oficial 386 del 27 de Octubre de 2006.
- \_\_\_\_\_, 169, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 995 del 7 de agosto de 1992.
- Ley de Transparencia y acceso a la información, Suplemento R.O. 18 de mayo 2004.
- Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, mayo del 2002.
- Ley para la Transformación Económica, Ley 2000-4, 13 de marzo del 2000.
- Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, Suplemento RO. No. 181 del 30 de Abril de 1999.
- Molina Jorge, *Impacto del sistema de transferencias intergubernamentales en el déficit fiscal y en el proceso de descentralización fiscal en el Ecuador (1990-2004)*, Disertación de Grado Pontificia Universidad Católica del Ecuador, diciembre 2006.
- Ministerio de Economía y Finanzas, Acuerdo Ministerial 182, Registro Oficial Suplemento 249 de 22 de enero del 2001.
- \_\_\_\_\_, *Justificativos de ingresos 2004-2007*.
- \_\_\_\_\_, *Normativa del Sistema de Administración Financiera*, Acuerdo Ministerial 182, Registro Oficial Suplemento 249 de 22 de enero del 2001.
- Oleas Daniela, *Línea Base del Gasto Social en Ecuador*, GTZ, 2007
- Parreño Lenin, *Ecuador: Rigidez Estructural de las Finanzas del Gobierno Central ¿es la hora de un Pacto Fiscal?*, enero 2007.
- SRI, *Situación Tributaria en el país: Política y Gestión*, Presentación a Asambleístas, noviembre 2007.
- Zapata Juan Antonio, *Descentralización fiscal en Ecuador*, SENPLADES, 2007.
- [www.mef.gov.ec](http://www.mef.gov.ec)
- [www.bce.fin.ec](http://www.bce.fin.ec)



## **Anexos**

**ANEXO 1**  
**COMPOSICIÓN DEL PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO**

**Presupuesto del Sector Público**

- |  |   |   |
|--|---|---|
| <b>1. Presupuesto del Sector Público No Financiero</b> | { | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Presupuesto General del Estado</li> <li>• Presupuesto de Empresas Públicas</li> <li>• Presupuesto de Organismos Seccionales               <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Consejos Provinciales</li> <li>▪ Municipios</li> <li>▪ Juntas Parroquiales</li> </ul> </li> <li>• Presupuestos Fondos Especiales</li> </ul> |
| <b>2. Presupuesto del Sector Público Financiero</b>    | { | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Banco Central del Ecuador</li> <li>• Instituciones Financieras Públicas</li> </ul>   |

**Presupuesto General del Estado**

- |  |   |   |
|--|---|---|
| <b>1. Presupuesto del Gobierno Central</b>                             | { | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidencia de la República</li> <li>• Vicepresidencia de la República</li> <li>• Ministerios</li> <li>• Entidades Adscritas</li> <li>• Otros organismos de la función ejecutiva.</li> </ul>   |
| <b>2. Presupuesto de Entidades Autónomas</b>                           | { | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Función Legislativa</li> <li>• Función Judicial y Consejo Nacional de la Judicatura</li> <li>• Tribunales: Supremo Electoral y Constitucional</li> <li>• Defensoría del Pueblo</li> <li>• Procuraduría General</li> <li>• Ministerio Público</li> <li>• Organismos de Control (Contraloría General, Superintendencias..)</li> <li>• Otras</li> </ul> |
| <b>3. Presupuesto del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social</b>    |   |   |
| <b>4. Presupuestos de Instituciones públicas de Educación Superior</b> | { | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Universidades</li> <li>• Escuelas Politécnicas</li> </ul>  |

**ANEXO 2: OPERACIONES DEL GOBIERNO CENTRAL DEL ECUADOR***(En porcentajes del PIB)*

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Promedio (94-06)	Compo- sición prom.
	Anual	Anual	Anual	Anual	Anual	Anual	Anual	Anual	Anual	Anual	Anual	Anual	Anual		
<b>INGRESOS</b>	<b>14</b>	<b>15,5</b>	<b>15,1</b>	<b>14,3</b>	<b>13,9</b>	<b>15,7</b>	<b>20,4</b>	<b>18,1</b>	<b>18,4</b>	<b>16,7</b>	<b>15,9</b>	<b>16,3</b>	<b>16,7</b>	<b>16,2</b>	<b>100,0</b>
Petroleros	5,8	5,9	7,0	5,1	3,8	6,0	8,8	6,0	5,5	5,5	4,8	4,2	4,2	5,6	34,3
Tributarios	7,1	7,1	6,6	7,7	8,6	8,5	10,2	11,2	11,0	9,7	9,7	10,1	10,3	9,1	55,8
A la Renta	1,4	1,7	1,6	1,7	1,5	0,7	1,8	2,3	2,1	2,1	2,2	2,5	2,6	1,9	11,4
A la propiedad (vehículos)	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,4	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,9
A los bienes y servicios	3,6	3,5	3,4	3,9	4,1	3,8	5,7	7,0	7,0	6,2	5,9	5,9	6,0	5,1	31,3
IVA	3,0	3,1	3,0	3,3	3,6	3,3	5,2	6,3	6,1	5,5	5,3	5,3	5,4	4,5	27,7
ICE	0,6	0,4	0,5	0,6	0,5	0,4	0,5	0,6	0,9	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	3,6
Al comercio y las transacciones internacionales	1,6	1,5	1,2	1,6	2,6	1,6	1,5	1,8	1,7	1,3	1,4	1,5	1,5	1,6	9,8
Arancelarios	1,5	1,5	1,1	1,5	2,5	1,5	1,4	1,7	1,7	1,3	1,4	1,5	1,5	1,5	9,5
Salida del país	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3
Otros impuestos	0,4	0,3	0,3	0,4	0,3	2,2	1,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,4	2,5
No tributarios	0,8	1,7	1,0	1,0	0,8	0,8	1,5	0,7	1,4	1,3	1,4	1,0	1,1	1,1	6,7
Transferencias	0,4	0,8	0,6	0,5	0,7	0,4	0,0	0,3	0,5	0,2	0,0	1,0	1,2	0,5	3,1
<b>GASTOS</b>	<b>14,2</b>	<b>16,9</b>	<b>17,5</b>	<b>15,8</b>	<b>18,0</b>	<b>19,0</b>	<b>20,2</b>	<b>19,1</b>	<b>19,1</b>	<b>17,5</b>	<b>16,8</b>	<b>16,8</b>	<b>16,9</b>	<b>17,5</b>	<b>100,0</b>
<b>Gastos Corrientes</b>	<b>11,1</b>	<b>13,3</b>	<b>13,4</b>	<b>12,5</b>	<b>13,5</b>	<b>14,6</b>	<b>16,1</b>	<b>12,4</b>	<b>14,2</b>	<b>12,9</b>	<b>12,6</b>	<b>12,7</b>	<b>12,9</b>	<b>13,2</b>	<b>75,5</b>
Sueldos y salarios	5,8	6,2	6,2	5,8	6,5	5,4	4,4	5,1	6,7	6,5	6,3	6,2	6,2	5,9	33,9
Compra de bienes y servicios	0,6	0,4	1,0	0,9	0,8	0,7	1,1	0,6	1,3	1,1	1,1	1,0	1,1	0,9	5,1

(continúa)

## Anexo 2 (conclusión)

Intereses	3,1	3,1	3,6	4,0	4,0	6,7	6,3	4,4	3,3	2,9	2,5	2,3	2,3	3,7	21,3
De deuda interna	0,4	0,6	0,8	1,0	1,0	2,0	1,2	1,0	0,8	0,7	0,7	0,6	0,5	0,9	5,0
Transferencias corrientes	1,2	1,1	1,3	1,8	1,8	0,5	0,9	0,9	1,5	1,5	1,8	2,2	1,9	1,4	8,0
Otros gastos corrientes	0,4	2,6	1,3	0,0	0,3	1,2	3,4	1,4	1,4	0,9	0,9	1,0	1,4	1,3	7,2
Bono de Desarrollo Humano	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	0,6	0,6	0,5	0,5	0,4	0,3	1,4
Otros	0,4	2,6	1,3	0,0	0,3	1,2	3,4	0,7	0,9	0,3	0,3	0,6	1,0	1,0	5,7
<b>Gastos de Capital</b>	<b>3,1</b>	<b>3,6</b>	<b>4,2</b>	<b>3,3</b>	<b>4,5</b>	<b>4,4</b>	<b>4,0</b>	<b>6,8</b>	<b>4,9</b>	<b>4,6</b>	<b>4,3</b>	<b>4,1</b>	<b>4,0</b>	<b>4,3</b>	<b>24,5</b>
Formación bruta de capital fijo	2,0	1,9	2,3	2,0	2,6	2,9	2,7	3,0	2,5	2,3	2,2	2,2	2,0	2,4	13,4
Transferencias de capital	1,1	0,9	1,1	1,3	1,9	1,5	1,4	2,6	2,5	2,2	2,0	1,8	2,0	1,7	9,8
Otros	0,0	0,8	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,3	0,1	0,1	0,0	0,1	0,2	1,1
Capitalización Fondo de Liquidez	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
<b>Ajustes en cuentas de Tesorería</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,5</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>
<b>Resultado Global:</b>															
<b>Superávit o Déficit (+/-)</b>	<b>-0,1%</b>	<b>-1,4</b>	<b>-2,4</b>	<b>-1,4</b>	<b>-4,1</b>	<b>-3,2</b>	<b>0,2</b>	<b>-1,0</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,4</b>	<b>-1,0</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,2</b>	<b>-1,3</b>	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).



**ANEXO 3: OPERACIONES DEL GOBIERNO CENTRAL DEL ECUADOR**  
(Porcentajes del PIB y porcentajes)

	1994	2006	Promedio	Composición
	Anual	Anual	1994-2006	promedio (%)
<b>INGRESOS</b>	<b>14,0%</b>	<b>16,7%</b>	<b>16,2%</b>	<b>100,0%</b>
Petroleros	5,8%	4,2%	5,6%	34,3%
Tributarios	7,1%	10,3%	9,1%	55,8%
A la Renta	1,4%	2,6%	1,9%	11,4%
A la propiedad (vehículos)	0,1%	0,2%	0,1%	0,9%
A los bienes y servicios	3,6%	6,0%	5,1%	31,3%
IVA	3,0%	5,4%	4,5%	27,7%
ICE	0,6%	0,6%	0,6%	3,6%
Al comercio y las transacciones internacionales	1,6%	1,5%	1,6%	9,8%
Arancelarios	1,5%	1,5%	1,5%	9,5%
Salida del país	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%
Otros impuestos	0,4%	0,0%	0,4%	2,5%
No tributarios	0,8%	1,1%	1,1%	6,7%
Transferencias	0,4%	1,2%	0,5%	3,1%
<b>GASTOS</b>	<b>14,2%</b>	<b>16,9%</b>	<b>17,5%</b>	<b>100,0%</b>
<b>Gastos Corrientes</b>	<b>11,1%</b>	<b>12,9%</b>	<b>13,2%</b>	<b>75,5%</b>
Sueldos y salarios	5,8%	6,2%	5,9%	33,9%
Compra de bienes y servicios	0,6%	1,1%	0,9%	5,1%
Intereses	3,1%	2,3%	3,7%	21,3%
De deuda interna	0,4%	0,5%	0,9%	5,0%
Transferencias corrientes	1,2%	1,9%	1,4%	8,0%
Otros gastos corrientes	0,4%	1,4%	1,3%	7,2%
Bono de Desarrollo Humano	0,0%	0,4%	0,3%	1,4%
Otros	0,4%	1,0%	1,0%	5,7%
<b>Gastos de Capital</b>	<b>3,1%</b>	<b>4,0%</b>	<b>4,3%</b>	<b>24,5%</b>
Formación bruta de capital fijo	2,0%	2,0%	2,4%	13,4%
Transferencias de capital	1,1%	2,0%	1,7%	9,8%
Otros	0,0%	0,1%	0,2%	1,1%
Capitalización Fondo de Liquidez	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%
<b>Ajustes en cuentas de Tesorería</b>	<b>0,0%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>0,0%</b>	
<b>Resultado Global: Superávit o Déficit (+/-)</b>	<b>-0,1%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>-1,3%</b>	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

**ANEXO 4: FINANCIAMIENTO DEL GOBIERNO CENTRAL**  
(En porcentajes del PIB)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Anual	Anual	Anual	Anual	Anual	Anual	Anual	Anual	Anual	Anual	Anual	Anual	Anual
<b>Requerimiento de Financiamiento</b>	<b>2,2%</b>	<b>6,5%</b>	<b>7,5%</b>	<b>8,2%</b>	<b>8,6%</b>	<b>10,0%</b>	<b>5,4%</b>	<b>9,1%</b>	<b>9,9%</b>	<b>12,0%</b>	<b>12,8%</b>	<b>11,1%</b>	<b>11,7%</b>
Resultado del Gobierno Central: superávit/déficit (- / +)	0,1%	1,4%	2,4%	1,4%	4,1%	3,2%	-0,2%	1,0%	0,7%	0,4%	1,0%	0,5%	0,2%
Amortización	2,1%	5,0%	5,2%	6,8%	4,5%	6,8%	5,7%	5,3%	5,6%	5,6%	7,9%	7,6%	8,9%
Interna	0,4%	0,6%	3,0%	3,1%	2,5%	4,6%	2,6%	1,8%	3,0%	3,2%	5,5%	5,1%	6,9%
Sector Privado	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,8%	1,8%	1,2%	2,0%	2,2%	1,4%
SPNF	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,2%	2,0%	3,5%	2,9%	5,4%
Externa	1,7%	4,5%	2,1%	3,7%	2,0%	2,1%	3,1%	3,4%	2,5%	2,4%	2,5%	2,5%	2,0%
Recompras de deuda	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,2%	1,0%	2,4%
Limpieza de atrasos por ejecución	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%
Limpieza bruta de atrasos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,4%	3,3%	5,9%	2,5%	0,4%	0,1%
Internos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,9%	1,5%	4,2%	1,7%	0,1%	0,0%
Intereses	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,7%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%
Otros	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,6%	0,8%	4,1%	1,6%	0,0%	0,0%
Externos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%	1,8%	1,7%	0,8%	0,3%	0,1%
Préstamo neto para el Resto del Sector Público	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Asistencia al sector financiero y otros	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>Financiamiento Identificado</b>	<b>2,2%</b>	<b>6,5%</b>	<b>7,5%</b>	<b>8,2%</b>	<b>8,6%</b>	<b>10,0%</b>	<b>5,4%</b>	<b>7,3%</b>	<b>9,3%</b>	<b>10,3%</b>	<b>10,8%</b>	<b>10,8%</b>	<b>10,1%</b>
Variación en los depósitos del Gobierno Central	0,2%	1,4%	0,2%	1,2%	0,0%	3,0%	-0,5%	1,1%	0,2%	-0,1%	-0,2%	-1,1%	1,0%
Cuenta Corriente Única (CCU)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,5%	-0,1%	0,1%	-0,4%	0,3%	-0,1%
Otras cuentas del Banco Central	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,3%	-0,2%	0,4%	-1,3%	0,9%
Cuentas de Bancos Comerciales	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,4%	0,1%	0,0%	-0,2%	0,0%	0,2%

(continúa)

## Anexo 4 (continuación)

Emisión de Bonos y CETES	1,3%	1,5%	4,2%	5,9%	4,5%	4,8%	1,3%	1,6%	2,5%	3,8%	7,9%	7,8%	6,3%
Externos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,6%	0,0%
Internos	1,3%	1,5%	4,2%	5,9%	4,5%	4,8%	1,3%	1,6%	2,5%	3,8%	7,9%	6,2%	6,3%
Sector privado	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,6%	0,5%	1,0%	2,4%	2,3%	1,0%
SPNF	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,0%	2,8%	5,5%	3,9%	5,2%
Préstamos para proyectos	0,0%	3,5%	2,5%	1,5%	2,3%	2,9%	4,5%	2,7%	3,1%	1,2%	0,7%	0,8%	0,4%
Externos	0,0%	3,5%	2,5%	1,5%	2,3%	2,9%	4,5%	2,7%	2,8%	1,0%	0,6%	0,5%	0,3%
Financiamiento de proyectos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Internos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,2%	0,1%	0,3%	0,1%
BEDE	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,1%	0,0%	0,3%	0,1%
Sector Privado	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%
Limpieza de atrasos por ejecución	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%	0,3%
Acumulación bruta de atrasos	0,3%	0,0%	0,7%	-0,5%	1,8%	-0,7%	0,0%	2,0%	3,3%	4,9%	2,3%	0,6%	1,7%
Externos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	2,0%	1,3%	0,8%	0,3%	0,1%
Internos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,7%	1,3%	3,7%	1,5%	0,3%	1,6%
Intereses	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,4%	0,5%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%
Otros	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,3%	0,8%	3,6%	1,5%	0,2%	1,6%
Transferencias netas CEREPS (ex FEIREP)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,6%	0,9%	0,6%
Otros (incluye ingresos por privatizaciones)	<b>0,4%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	0,0%	-0,4%	0,0%	0,3%	-0,2%	0,0%	0,0%
<b>Brecha de financiamiento</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>1,9%</b>	<b>0,7%</b>	<b>1,7%</b>	<b>0,4%</b>	<b>0,4%</b>	<b>1,6%</b>
<b>Financiamiento Excepcional</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>1,9%</b>	<b>0,7%</b>	<b>1,7%</b>	<b>0,4%</b>	<b>0,4%</b>	<b>1,6%</b>
Reprogramación Club de Paris	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%

(continúa)

## Anexo 4 (conclusión)

Otras reprogramaciones	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,0%
BID	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,0%	0,3%	0,0%	0,0%	0,2%
Banco Mundial	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,0%	0,5%	0,0%	0,0%	0,0%
CAF	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,8%	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%
FMI	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,4%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>Necesidades de financiamiento residual</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>
Deuda Externa	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%
Deuda Interna	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-2,8%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

**ANEXO 5: OPERACIONES PRESUPUESTARIAS DE GASTOS, 2000-2006***(Millones de dólares)*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	% del PIB (promedio)	% del Gasto total (promedio)	% del Presupuesto total (promedio)
<b>Gastos corrientes</b>	<b>2.559</b>	<b>2.595</b>	<b>3.468</b>	<b>3.620</b>	<b>3.982</b>	<b>4.446</b>	<b>5.209</b>	<b>13,1</b>	<b>73,7</b>	<b>54</b>
Sueldos y salarios	707	1.088	1.673	1.864	2.049	2.299	2.581	5,9	33,8	24,5
Comprar de bienes y servicios	174	122	318	329	363	355	458	1	5,9	4,3
Pago de intereses	1.009	938	823	827	814	855	941	3,4	18,9	14,1
Transferencias corrientes	127	147	303	343	470	559	644	1,2	6,9	5
FODESEC		4	10	7	13	13	19	0	0,2	0,1
Empresa Ferrocarriles		2	2	2	3	3	3		0	0
Compañía de aguas y servicio eléctrico		2	2				104		0,2	0,2
IESS		38	156	166	243	344	343	0,6	3,3	2,3
Sector Público Financiero		2	2						0	0
Junta de Defensa		11	43	9	30	6	7	0,1	0,3	0,2
Autoridad Portuaria			4						0	0
Universidades		13	12	14	14	17	16		0,2	0,2
ISSFA				42	59	68	74	0,1	0,6	0,4
ISSPOL				23	29	39	32	0,1	0,3	0,2
Bienestar social		73	42	48	47	46	28	0,1	0,8	0,6
Para autogestión				32	32	23	18	0,1	0,4	0,3
<b>Otros gastos corrientes</b>	<b>541</b>	<b>300</b>	<b>351</b>	<b>257</b>	<b>286</b>	<b>378</b>	<b>584</b>	<b>1,5</b>	<b>8,2</b>	<b>6,1</b>
Bono solidario		147	137	168	173	172	180	0,5	2,7	1,9
Transferencias a la AGD		32	10						0,1	0,1
Transferencias a la CFN			69						0,2	0,2
Transferencias a la BNF, Corp Ecuador		28	24	9	5	12	24	0,1	0,3	0,2
Subsidio eléctrico		18			15	80	230	0,1	0,8	0,5

(continúa)

## Anexo 5 (conclusión)

Otros		75	111	81	93	114	150	0,3	1,7	1,2
<b>Gastos de capital</b>	<b>659</b>	<b>1.438</b>	<b>1.226</b>	<b>1.317</b>	<b>1.395</b>	<b>1.512</b>	<b>1.641</b>	<b>4,7</b>	<b>26,3</b>	<b>19,3</b>
Formación bruta de capital fijo	425	645	611	660	710	829	829	2,4	13,5	10
Recursos presupuestarios	425	311	183	277	374	479	522	1,4	7,6	5,6
Autogestión		28	70	64	100	47	99	0,2	1,1	0,8
Otros		306	358	320	235	303	208	0,9	4,9	3,6
Préstamos externos para proyectos		143	274	262	193	157	99	0,6	3,5	2,6
Préstamos internos para proyectos		63	84	58	42	125	39	0,2	1,1	0,8
Donaciones						21	70	0	0,2	0,1
Transferencias de capital a gobiernos locales	234	562	618	642	658	671	814	2,1	11,8	8,6
En base a la Ley	218	500	514	613	653	647	796	1,9	11	8
Discrecional	16	25	61	15				0,1	0,4	0,3
Financiamiento externo		37	42	15	5	24	18	0,1	0,4	0,3
Otros		86	74	15	27	12	26	0,1	0,7	0,5
Fondo de capitalización y liquidez		146	-76					0,1	0,3	0,2
<b>Gasto total</b>	<b>3.218</b>	<b>4.033</b>	<b>4.694</b>	<b>4.937</b>	<b>5.377</b>	<b>5.958</b>	<b>6.850</b>	<b>17,8</b>	<b>100</b>	<b>73,4</b>
<b>Amortización</b>	<b>704</b>	<b>1.124</b>	<b>1.383</b>	<b>1.594</b>	<b>2.587</b>	<b>2.813</b>	<b>3.676</b>	<b>6,5</b>		<b>26,6</b>
<b>Presupuesto total (gasto total + amortización)</b>	<b>3.921</b>	<b>5.156</b>	<b>6.077</b>	<b>6.531</b>	<b>7.964</b>	<b>8.771</b>	<b>10.526</b>	<b>24,2</b>		<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

**ANEXO 6**  
**NÚMERO DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS POR SECTOR, 2005-2007**

<b>No.</b>	<b>SECTOR</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
1	Sector legislativo	1.683	1.515	1.759
2	Sector jurisdiccional	4.914	4.916	4.916
3	Sector administrativo	547	695	727
4	Sector medio ambiente	650	640	638
5	Sector asuntos internos	43.901	44.016	47.886
6	Sector defensa nacional	66.517	67.590	67.917
7	Sector asuntos del exterior	687	710	697
8	Sector finanzas (1)	919	837	969
9	Sector educacion	132.372	136.869	138.079
10	Sector bienestar social	1.072	1.607	1.919
11	Sector trabajo	682	713	717
12	Sector salud	33.671	32.218	32.822
13	Sector agropecuario	3.821	3.577	3.548
14	Sector recursos naturales	520	519	563
15	Sector industrias y comercio	449	450	452
16	Sector turismo	161	161	161
17	Sector comunicaciones	5.806	5.328	5.121
18	Sector desarrollo urbano y vivienda	817	816	816
19	Sector otros organismos del estado (2)	697	720	705
<b>TOTAL</b>		<b>299.886</b>	<b>303.897</b>	<b>310.412</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

1. Corresponde al MEF y al INEC.

2. Corresponde al Tribunal Constitucional y Tribunal Supremo Electoral y sus unidades ejecutoras.

**ANEXO 7.A: SEGURIDAD SOCIAL, 2004-2007***(En dólares)*

<b>FUENTE</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Ingresos predestinados a un fin específico			401.000	361.954
Recursos de autogestión	1.294.165.729	1.593.030.662	1.830.350.088	2.183.382.170
Recursos fiscales	332.350.198	413.827.345	452.783.635	524.501.783
Recursos provenientes de créditos externos		1.000.000		
<b>TOTAL</b>	<b>1.626.515.927</b>	<b>2.007.858.006</b>	<b>2.283.534.723</b>	<b>2.708.245.907</b>

**ANEXO 7.B: SEGURIDAD SOCIAL, 2004-2007***(En porcentajes del PIB)*

<b>FUENTE</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Ingresos predestinados a un fin específico	0,000%	0,000%	0,001%	0,001%
Recursos de autogestión	3,960%	4,280%	4,420%	4,920%
Recursos fiscales	1,020%	1,110%	1,090%	1,180%
Recursos provenientes de créditos externos	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%
<b>TOTAL</b>	<b>4,98%</b>	<b>5,40%</b>	<b>5,52%</b>	<b>6,10%</b>

**ANEXO 7.C: COMPOSICIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 2004-2007***(En porcentajes)*

<b>FUENTE</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Ingresos predestinados a un fin específico	0,00%	0,00%	0,02%	0,01%
Recursos de autogestión	79,57%	79,34%	80,15%	80,62%
Recursos fiscales	20,43%	20,61%	19,83%	19,37%
Recursos provenientes de créditos externos	0,00%	0,05%	0,00%	0,00%
<b>TOTAL</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).



**ANEXO 8.A: INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL (IESS), 2004-2007***(En dólares)*

<b>FUENTE</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Recursos de autogestión	1.294.165.729	1.370.321.962	1.530.036.235	1.713.889.104
Recursos fiscales	332.350.198	346.007.049	342.966.317	378.302.001
Recursos provenientes de créditos externos		1.000.000		
<b>TOTAL</b>	<b>1.626.515.927</b>	<b>1.717.329.011</b>	<b>1.873.002.552</b>	<b>2.092.191.104</b>

**ANEXO 8.B: INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL (IESS), 2004-2007***(En porcentajes del PIB)*

<b>FUENTE</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Recursos de autogestion	4,0%	3,7%	3,7%	3,9%
Recursos fiscales	1,0%	0,9%	0,8%	0,9%
Recursos provenientes de creditos externos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>TOTAL</b>	<b>5,0%</b>	<b>4,6%</b>	<b>4,5%</b>	<b>4,7%</b>

**ANEXO 8.C: COMPOSICIÓN INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL (IESS), 2004-2007***(En porcentajes)*

<b>FUENTE</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Recursos de autogestion	79,6%	79,8%	81,7%	81,9%
Recursos fiscales	20,4%	20,1%	18,3%	18,1%
Recursos provenientes de creditos externos	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%
<b>TOTAL</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

**ANEXO 9.A: INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS  
(ISSFA), 2005-2007**  
(En dólares)

<b>FUENTE</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Ingresos predestinados a un fin específico		401.000	361.954
Recursos de autogestión	222.708.700	227.359.500	375.314.854
Recursos fiscales	67.820.296	78.154.642	103.932.418
<b>TOTAL</b>	<b>290.528.996</b>	<b>305.915.142</b>	<b>479.609.226</b>

**ANEXO 9.B: INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS (ISSFA),  
2005-2007**  
(En porcentajes del PIB)

<b>FUENTE</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Ingresos predestinados a un fin específico	0,0%	0,0%	0,0%
Recursos de autogestión	0,6%	0,5%	0,8%
Recursos fiscales	0,2%	0,2%	0,2%
<b>TOTAL</b>	<b>0,8%</b>	<b>0,7%</b>	<b>1,1%</b>

**ANEXO 9.C: COMPOSICIÓN INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS FUERZAS  
ARMADAS (ISSFA), 2005-2007**  
(En porcentajes)

<b>FUENTE</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Ingresos predestinados a un fin específico	0,0%	0,1%	0,1%
Recursos de autogestión	76,7%	74,3%	78,3%
Recursos fiscales	23,3%	25,5%	21,7%
<b>TOTAL</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

**ANEXO 10: INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA POLICÍA NACIONAL (ISSPOL),  
2006-2007**  
(En dólares)

<b>FUENTE</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Recursos de autogestión	72.954.353	94.178.212
Recursos fiscales	31.662.676	42.267.364
<b>TOTAL</b>	<b>104.617.029</b>	<b>136.445.576</b>

**ANEXO 10: INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA POLICÍA NACIONAL (ISSPOL),  
2006-2007**  
(En porcentajes del PIB)

<b>FUENTE</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Recursos de autogestión	0,2%	0,2%
Recursos fiscales	0,1%	0,1%
<b>TOTAL</b>	<b>0,3%</b>	<b>0,3%</b>

**ANEXO 10: INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA POLICÍA NACIONAL (ISSPOL),  
2006-2007**  
(En porcentajes)

<b>FUENTE</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Recursos de autogestión	69,7%	69,0%
Recursos fiscales	30,3%	31,0%
<b>TOTAL</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

## ANEXO 11: ESQUEMA DE TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES

LEY	Fecha	FUENTE DE FINANCIAMIENTO		CRITERIOS DE DISTRIBUCION	COND	USO
		Monto / %	Fuente			
1 Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural	23/XII/87	3%	Entradas a las localidades de espectáculos públicos.		SI	Restauración, conservación y protección de los bienes históricos, artísticos y culturales de Quito y capitales de provincia
		10%	Presupuesto del Fondo de Emergencias Nacional (FONEN)			Inversiones
2 Fondo de Desarrollo Provincia de Bolívar	22/IX/89	7.5%	Del 1% del Tx operaciones de crédito	16% Cons.Prov.  12% Guaranda 12% Chimbo 12% Chillanes 12% San Miguel 12% Echeandía 12% Caluma 12% Las Naves	SI	Saneamiento ambiental, alcantarillado y desarrollo urbano
3 Asignaciones para Azuay, Cañar, Morona Santiago y Tungurahua por venta energía	22/IX/89	5%	Facturación por venta de energía a las empresas eléctrica de INECEL originaria de central Paute.	- 60%: Partes iguales a los Mun .de Azuay, Cañar y Morona.;	SI	100% para infraestructura
				- 40% CREA	SI	80% ejecución obras 20% forestación y reforestación en la cuenca del río Paute.
		5%	Facturación por venta de energía a las empresas eléctrica de INECEL originaria de central Pisayambo y Agoyán	- 40%: Consejo Provincial de Tungurahua.	SI	Saneamiento ambiental y caminos vecinales de zonas rurales y programas de forestación y reforestación.
				- 40%: partes iguales entre municipios de Tungurahua, excepto el de Ambato.	SI	100% para obras de infraestructura
				- 20%: Municipio de Ambato.	SI	Obras de agua potable, canalización, caminos y otras de carácter de infraestructura.

(continúa)

Anexo 11 (continuación)

LEY	Fecha	FUENTE DE FINANCIAMIENTO		CRITERIOS DE DISTRIBUCION	COND	USO
		Monto / %	Fuente			
4 FONDORO: Fondo de Saneamiento ambiental, vialidad y riego de El Oro	28/XII/89	10%	Ingresos Autoridad Portuaria Puerto Bolívar.	20% Cons.Provincial de El Oro	SI	Consejos provinciales sólo para riego, drenaje y vialidad en la provincia
				60% en partes iguales entre municipios	SI	Municipios sólo para obras de vialidad y saneamiento ambiental.
		5%	Del 1% operaciones de crédito	20% Municipios en función de la población.	SI	Contraparte de créditos del BEDE para sanamiento, vialidad, riego y drenaje
5 FONDEPRO: Fondo de desarrollo provincial.	14/III/90	2%	Ingresos corrientes netos del presupuesto General del Estado	<b>49,75% aporte al capital del BEDE a favor de Cons. Prov:</b> 75% equitativo a Consejos Prov. 25% f(Población)	SI	Respaldar créditos de desarrollo del BEDE
				<b>49,75 % Consejos Provinciales e Ingala:</b> 25% f(Población) 75% equitativo	SI	Obras de Desarrollo
				<b>0,50%</b>	NO	CONCOPE
6 FODESEC	21/V/90	<b>2% distribuido:</b>	Ingresos corrientes netos del Presupuesto del Estado.	<b>Municipios Capitales Prov.</b> 25% Quito 25% Guayaquil 50% Otros municipios equitativo	NO	70% Gasto corriente o de inversión. 30% inversiones zona rural
		- 2%				
		- 98%				
				<b>20% Cons. Prov. e INGALA distribuido:</b> 60% f(Población) 20% f(Territorio) 20% f(NBI)		
				<b>75% Municipios distribuido:</b> 60% distribuido a munic.: 60% f(Población) 30% f(NBI) 10% Efic. Adm y esf. Fiscal 40% al BEDE	NO	Gasto corriente o de inversión Hasta el 50% puede ser fideicomisado
				<b>5% cuenta de reserva de emergencias</b>	SI	Fondo de Inversión
					NO	Organismos seccionales
		<b>3.000 millones sures</b>	Previos a distribución de los ingresos por producción y exportación de petróleo.			

(continúa)

## Anexo 11 (continuación)

	LEY	Fecha	FUENTE DE FINANCIAMIENTO		CRITERIOS DE DISTRIBUCION	COND	USO
			Monto / %	Fuente			
7	Programa de vialidad rural de la prov. De Manabí	11/VI/90	10.000 millones sucres hasta el año 2002  Otras asignaciones presupuestarias.	Partida del Presupuesto General del Estado	<b>100% al BEDE para crédito al Consejo provincial</b>	SI	Programa de Vialidad Rural (Consejo Provincial)
8	Fondo Riego Provincia Cotopaxi	16/VIII/90	1.000 millones desde 1991.	Partida del Presupuesto General del Estado	<b>Consejos Provinciales y/o Municipios</b>	SI	Crédito para Riego
9	Fondo para sector agropecuario Prov. Chimborazo	28/I/91	12.5%	Del 1% del operaciones crédito	<b>30% al Consejo Provincial</b>  <b>20% al Mun. Riobamba</b>  <b>50% equitativo entre cantones restantes</b>	SI  SI  SI	Caminos vecinales, pequeña irrigación y forestación.  Construcción mercado zonal y saneamiento ambiental  Construcción centros de acopio en cada cantón, saneamiento ambiental
10	Fondo de desarrollo de las provincias de la región amazónica	3/V/91	2,50%  4,50%	Facturación por servicios petroleros a Petroecuador de las empresas Nacionales.  Facturación por servicios petroleros a Petroecuador de las empresas Extranjeras	<b>50% para Consejo Provincial</b>  <b>20% Consejo municipal de la capital de provincia.</b> <b>30% equitativo entre Consejos municipales restantes</b>	SI	Obras de Infraestructura urbana y rural de Sucumbios, Napo, Pastaza, Morona Santiago, Zamora, y Orellana
11	Ley 40	7/VIII/89	US\$ 5 ctvs	Por barril de petróleo que se transporte por el Oleoducto.	Equitativo para Napo, Esmeraldas y Sucumbios	SI	50% obras de infraestructura de los Municipios 50% obras de infraestructura de los Consejos Provinciales
12	Ley 10	21/IX/92	US\$ 10 ctvs	Por cada barril de petróleo que se produzca en la Región Amazónica y se comercialice interna o externamente.	BEDE repartirá:  <b>30% a Consejos Provinciales</b> <b>60% a municipios, distribuido:</b> 55% equitativo 45% f(población) <b>10% Fondo Regional</b>	SI  NO  NO	80% Proyectos de Vialidad y Saneamiento Ambiental  20% Gasto Corriente  Instituto Ecodesarrollo Amazónico(ECORAE): 30% Gasto Corriente

(continúa)

## Anexo 11 (continuación)

LEY	Fecha	FUENTE DE FINANCIAMIENTO		CRITERIOS DE DISTRIBUCION	COND	USO
		Monto / %	Fuente			
13 Fondo de desarrollo de la provincia de Pichincha	23/III/92	15%	Del 1% del impuesto a operaciones de crédito	<b>25% Consejo Provincial</b>  <b>25% Municipio Quito</b> <b>50% equitativo demás cantones</b>	SI	Estudios, construcción y mejoramiento caminos vecinales y obras de infraestructura en las parroquias urbanas y rurales.
14 Fondo de desarrollo de la provincia del Carchi	23/III/92	15%	Del diferencial cambiario de las transacciones vendidas por el BCE.	<b>20% Cons.Provincial</b>  <b>27.5% Tulcán:</b> 4,0% Hospital de Tulcán 2,0% Fed. Deportiva del Carchi 1,5% Casa Cultura Carchi <b>16.5% Montúfar:</b> 1,5% Hospital de San Gabriel 15% Vialidad e infraestr. <b>11% Espejo</b> 1% Hospital el Angel 10% Vialidad e infraestructura <b>9% Bolívar</b> <b>9% Mira</b> <b>7% Huaca</b>	SI	Obra de vialidad e infraest. Urbana y rural.  Activid. Masificación deporte Actividades culturales
15 Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central	20/III/97	<b>15%:</b>  4.5% (C. Prov)  10.5% (Mun.)	Ingresos del Presupuesto Gobierno Central con excepción de los provenientes del crédito interno y crédito externo.	<b>30% Cons.Provinc.</b>  2,25% NBI 0,45% Superficie 1,8% Población <b>70% Municipios</b> 1,05% equitativo 4,2% poblac. Cant/pob total 5,25% NBI cant./NBI total	SI	Planes y proyectos de inversión para el desarrollo económico, social y cultural.  Hasta un 50% para pago créditos al BEDE  Solo en casos excepciones podrá utilizarse este fondo para transferencia de competencias.

(continúa)

## Anexo 11 (continuación)

	LEY	Fecha	FUENTE DE FINANCIAMIENTO		CRITERIOS DE DISTRIBUCION	COND	USO
			Monto / %	Fuente			
16	Sustitutiva de la ley que crea el fondo de Vialidad Provincial de Loja Fondvial	9/VI/98	100%	Impuesto del 1% a la Compra-venta vehículos usados.	<b>70% Municipios equitativo</b>  <b>30% Cons.Provincial</b>	SI	Obras vialidad, equipo caminero y fideicomiso
17	Ley de Creación de Corpecuador	7/VIII/98	100%	Peaje vías reahabilitadas	<b>Región Amazónica</b>	SI	Reconstrucción zonas afectadas por el Fenómeno de El Niño
			25%	Renta líquida anual Fondo Solidaridad			
			10%	Donaciones y subvenciones			
			0,70%	Participación Estado por incremento de exportaciones petroleras			
				Exportaciones banano			
18	Donación impuesto a la renta	2/XII/2002	Hasta el 25%	Impuesto a la renta de personas naturales y jurídicas, excepto las empresas públicas	<b>65% para municipios o cons. Provinciales</b>  <b>35% para el "Fondo de Participación Municipal y Provincial", excepto Quito, Guayaquil, Cons. Prov. Guayas y de Pichincha:</b> <b>La donación a cons. Provinciales</b> 70% en partes iguales 15% f(población) 15% f(NBI) <b>La donación a Municipios</b> 30% en partes iguales 30% f(población) 45% f(NBI)	SI	Servicios básicos de agua potable, alcantarillado, riego, vialidad y protección del medio ambiente

Fuente: Lexis.



**ANEXO 12: PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL POR SECTOR, 2004-2007**  
(En dólares)

	<b>Total 2004</b>	<b>Total 2005</b>	<b>Total 2006</b>	<b>Total 2007</b>
<b>DESCRIPCION</b>				
Comercio exterior, industrialización, pesca y competitividad	14.184.338	15.423.650	16.766.634	18.646.027
Otros organismos del estado	49.981.475	22.373.813	61.709.002	44.454.750
Sector ambiente	19.996.093	33.242.744	55.924.627	67.919.679
Sector comunicaciones	355.595.538	429.153.181	454.730.421	717.791.907
Sector administrativo	57.786.647	67.126.347	109.848.726	95.487.114
Sector agropecuario	119.285.796	173.374.247	151.559.680	156.146.559
Sector asuntos del exterior	63.337.485	66.693.010	76.828.323	84.500.898
Sector asuntos internos	455.984.510	535.350.880	607.061.475	662.970.924
Sector bienestar social	101.577.920	296.453.048	327.833.166	507.904.847
Sector defensa nacional	639.283.038	632.768.491	721.605.976	776.334.935
Sector desarrollo urbano y vivienda	78.189.891	100.358.244	125.792.318	242.607.176
Sector educación	885.728.790	958.245.991	1.211.641.005	1.427.708.132
Sector finanzas	205.343.828	32.609.618	39.754.789	35.346.080
Sector jurisdiccional	140.543.020	141.666.475	143.437.768	148.077.514
Sector legislativo	37.368.514	43.778.808	50.311.852	53.305.694
Sector recursos naturales	23.755.186	25.155.115	25.297.787	54.301.814
Sector salud	409.130.838	462.930.802	554.881.834	649.149.203
Sector tesoro nacional	3.771.260.045	4.162.772.627	5.460.350.806	4.243.340.237
Sector trabajo	11.201.912	12.814.098	13.300.299	16.554.292
Sector turismo	6.050.771	5.541.773	8.598.759	12.436.392
<b>Total general</b>	<b>7.445.585.634</b>	<b>8.217.832.960</b>	<b>10.217.235.249</b>	<b>10.014.984.173</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

**ANEXO 13: COMPOSICIÓN DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL POR SECTOR, 2004-2007**  
(En porcentajes del PIB)

<b>DESCRIPCION</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Comercio exterior, industrialización, pesca y competitividad	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%
Otros organismos del estado	0,15%	0,06%	0,15%	0,10%
Sector ambiente	0,06%	0,09%	0,14%	0,15%
Sector comunicaciones	1,09%	1,15%	1,10%	1,62%
Sector administrativo	0,18%	0,18%	0,27%	0,22%
Sector agropecuario	0,37%	0,47%	0,37%	0,35%
Sector asuntos del exterior	0,19%	0,18%	0,19%	0,19%
Sector asuntos internos	1,40%	1,44%	1,47%	1,49%
Sector bienestar social	0,31%	0,80%	0,79%	1,14%
Sector defensa nacional	1,96%	1,70%	1,74%	1,75%
Sector desarrollo urbano y vivienda	0,24%	0,27%	0,30%	0,55%
Sector educación	2,71%	2,58%	2,93%	3,22%
Sector finanzas	0,63%	0,09%	0,10%	0,08%
Sector jurisdiccional	0,43%	0,38%	0,35%	0,33%
Sector legislativo	0,11%	0,12%	0,12%	0,12%
Sector recursos naturales	0,07%	0,07%	0,06%	0,12%
Sector salud	1,25%	1,24%	1,34%	1,46%
Sector tesoro nacional	11,55%	11,19%	13,19%	9,56%
Sector trabajo	0,03%	0,03%	0,03%	0,04%
Sector turismo	0,02%	0,01%	0,02%	0,03%
<b>TOTAL</b>	<b>22,81%</b>	<b>22,10%</b>	<b>24,68%</b>	<b>22,56%</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

**ANEXO 14: PRESUPUESTO DESCENTRALIZADAS POR SECTOR, 2004-2007**  
(En dólares)

<b>Descripción</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Comercio exterior, industrialización, pesca y competitividad	2.923.839	3.269.297	6.047.884	5.306.445
Otros organismos del estado	303.789.275	321.247.210	1.109.744.083	1.252.954.457
Sector ambiente	17.534.850	18.487.045	18.994.853	25.516.901
Sector comunicaciones	48.061.774	54.254.375	65.242.126	86.856.824
Sector administrativo	547.432.296	174.006.865		
Sector agropecuario	31.818.501	33.280.888	36.930.915	40.751.663
Sector asuntos internos	41.118.775	56.819.066	60.098.118	73.349.561
Sector defensa nacional	135.783.963	177.392.312	198.075.538	180.327.517
Sector educación	400.827.071	461.107.795	503.161.061	613.248.692
Sector finanzas	67.009.660	75.674.101	99.978.251	113.045.587
Sector recursos naturales	5.041.608	6.987.246	6.342.239	6.655.383
Sector trabajo	30.107.208	41.662.500	40.848.346	35.941.114
<b>Total general</b>	<b>1.631.448.821</b>	<b>1.424.188.701</b>	<b>2.145.463.414</b>	<b>2.433.954.145</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

**ANEXO 15: COMPOSICIÓN DEL PRESUPUESTO DESCENTRALIZADAS POR SECTOR, 2004-2007**  
(En porcentajes del PIB)

<b>DESCRIPCION</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Comercio exterior, industrialización, pesca y competitividad	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
Otros organismos del estado	0,93%	0,86%	2,68%	2,82%
Sector ambiente	0,05%	0,05%	0,05%	0,06%
Sector comunicaciones	0,15%	0,15%	0,16%	0,20%
Sector administrativo	1,68%	0,47%	0,00%	0,00%
Sector agropecuario	0,10%	0,09%	0,09%	0,09%
Sector asuntos internos	0,13%	0,15%	0,15%	0,17%
Sector defensa nacional	0,42%	0,48%	0,48%	0,41%
Sector educación	1,23%	1,24%	1,22%	1,38%
Sector finanzas	0,21%	0,20%	0,24%	0,25%
Sector recursos naturales	0,02%	0,02%	0,02%	0,01%
Sector trabajo	0,09%	0,11%	0,10%	0,08%
<b>TOTAL</b>	<b>5,00%</b>	<b>3,83%</b>	<b>5,18%</b>	<b>5,48%</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

**ANEXO 16: GASTO SECTOR SOCIAL, 2004-2007**  
(En dólares)

<b>GOBIERNO CENTRAL</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Sector bienestar social	101.577.920	296.453.048	327.833.166	507.904.847
Sector desarrollo urbano y vivienda	78.189.891	100.358.244	125.792.318	242.607.176
Sector educacion	885.728.790	958.245.991	1.211.641.005	1.427.708.132
Sector salud	409.130.838	462.930.802	554.881.834	649.149.203
Sector trabajo	11.201.912	12.814.098	13.300.299	16.554.292
<b>Total gobierno central</b>	<b>1.485.829.351</b>	<b>1.830.802.183</b>	<b>2.233.448.621</b>	<b>2.843.923.650</b>
Sector bienestar social				
Sector desarrollo urbano y vivienda				
Sector educacion	400.827.071	461.107.795	503.161.061	613.248.692
Sector salud				
Sector trabajo	30.107.208	41.662.500	40.848.346	35.941.114
<b>Total gasto social descentralizadas</b>	<b>430.934.279</b>	<b>502.770.295</b>	<b>544.009.407</b>	<b>649.189.806</b>
Sector bienestar social	101.577.920	296.453.048	327.833.166	507.904.847
Sector desarrollo urbano y vivienda	78.189.891	100.358.244	125.792.318	242.607.176
Sector educacion	1.286.555.862	1.419.353.786	1.714.802.066	2.040.956.824
Sector salud	409.130.838	462.930.802	554.881.834	649.149.203
Sector trabajo	41.309.119	54.476.598	54.148.645	52.495.406
<b>TOTAL GASTO SOCIAL</b>	<b>1.916.763.630</b>	<b>2.333.572.478</b>	<b>2.777.458.028</b>	<b>3.493.113.456</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

**ANEXO 17: GASTO SECTOR SOCIAL, 2004-2007**  
(En porcentajes del PIB)

<b>GOBIERNO CENTRAL</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Sector Bienestar Social	0,31%	0,80%	0,79%	1,14%
Sector Desarrollo Urbano y Vivienda	0,24%	0,27%	0,30%	0,55%
Sector Educación	2,71%	2,58%	2,93%	3,22%
Sector Salud	1,25%	1,24%	1,34%	1,46%
Sector Trabajo	0,03%	0,03%	0,03%	0,04%
<b>TOTAL GASTO SOCIAL GOBIERNO CENTRAL</b>	<b>4,55%</b>	<b>4,92%</b>	<b>5,39%</b>	<b>6,41%</b>
Sector Bienestar Social	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Sector Desarrollo Urbano y Vivienda	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Sector Educación	1,23%	1,24%	1,22%	1,38%
Sector Salud	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Sector Trabajo	0,09%	0,11%	0,10%	0,08%
<b>TOTAL GASTO SOCIAL DESCENTRALIZADAS</b>	<b>1,32%</b>	<b>1,35%</b>	<b>1,31%</b>	<b>1,46%</b>
Sector Bienestar Social	0,31%	0,80%	0,79%	1,14%
Sector Desarrollo Urbano y Vivienda	0,24%	0,27%	0,30%	0,55%
Sector Educación	3,94%	3,82%	4,14%	4,60%
Sector Salud	1,25%	1,24%	1,34%	1,46%
Sector Trabajo	0,13%	0,15%	0,13%	0,12%
<b>TOTAL GASTO SOCIAL</b>	<b>5,87%</b>	<b>6,28%</b>	<b>6,71%</b>	<b>7,87%</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

**ANEXO 18: PREASIGNACIONES UNIVERSIDADES**  
(En dólares)

<b>Beneficiarios</b>	<b>Descripción</b>	<b>Base legal</b>	<b>PRESUPUESTO 2006</b>	<b>PRESUPUESTO 2007</b>
<b>UNIVERSIDADES</b>				
Universidades Estatales	10% del Impuesto a la Renta	Ley 56, R.O. 341; 22-12-1989, destino gastos corrientes	117.403.200,00	145.180.000,00
Universidades Particulares	1% del impuesto a la Renta	Ley 56, R.O. 341; 22-12-1990 destino gastos corrientes	11.740.300,00	14.518.000,00
Fondo permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico	10% del equivalente al rendimiento de la tarifa del 10% Al valor Agregado	Ley S/N, R.O. 940, 07-05-1996, Ley 41 R.O. 321 de 18-11-1999 Gastos corrientes inversión	187.491.700,00	224.666.666,67
Universidad Agraria	0.5% del equivalente al rendimiento de la tarifa del 10% Al valor Agregado	Ley 158, R.O. 980 de 16-07-1992, Ley 41 R.O. 321 de 18-11-1999	9.374.600,00	11.233.333,33
Universidades Estatales	2.4835% de las exportaciones directas de Crudo de Consorcio	Dcto 1678, R.O. 394.04-08-1977, Ley 138, R.O. 515, 16-06-1983	1.572.477,38	1.468.010,41
	11% de US\$ 145.0 millones de las exportaciones del Bloque 15	Ley 2006-57, R.O. 386, 27-10-2006, Dispos. Gral I FEISEH		14.500.000,00
Universidades Particulares	0.2485% de las exportaciones directas de Crudo de Consorcio	Dcto 1678, R.O. 394.04-08-1977, Ley 138, R.O. 515, 16-06-1983	157.342,71	146.889,71
	11% de US\$ 145.0 millones de las exportaciones del Bloque 15	Ley 2006-57, R.O. 386, 27-10-2006, Dispos. Gral I FEISEH		1.450.000,00
Hospital Universidad de Guayaquil	Impuesto del 2 por mil al capital en giro declarado que grava a comerciantes e industriales del cantón Guayaquil, cobra el Municipio y administra la Universidad	Ley 6, R.O. 413 de 17-04-1970,	5.000.000,00	5.500.000,00
<b>COMPENSACIONES POR LAS DONACIONES VOLUNTARIAS</b>				
Universidades y Escuelas Politécnicas	Compensación por las Donaciones de la OXI del año 2006	Ley Organica del FEISEH, R.O. No. 386 de 27-10-2006		3.999.263,67
	Escuela Politécnica Nacional			916.194,95
	Escuela Politécnica del Ejército			727.138,85
	Universidad Central del Ecuador			727.138,85
	Escuela Superior >Politécnica del Litoral ESPOL			901.652,17

(continúa)

## Anexo 18 (conclusión)

	Universidad de Guayaquil			727.138,85
COMPENSACIONES ASUMIDAS POR EL GOB.CENTRAL			16.757.848,09	16.757.848,09
Compensación a las Universidades	Compensación del impuesto selectivo a los cigarrillos creado con Ley 63, R.O 695 de 28-05-1987	Ley 56, R.O. 341; 22-12-1989, Art. 122,	977.235,87	977.235,87
CONESUP, Ley 56	Compensación del impuesto selectivo a los cigarrillos creado con Ley 63, R.O 695 de 28-05-1987	Ley 56, R.O. 341; 22-12-1989, Art. 122	337,33	337,33
Universidad Técnica del Norte	Compensación del impuesto al cemento D.L. 133, R.O. 500, 26-05-1983	Ley 56, R.O. 341; 22-12-1989, Art. 123	3.102,11	3.102,11
Universidad Católica de Ibarra	Compensación del impuesto al cemento D.L. 133, R.O. 500, 26-05-1983	Ley 56, R.O. 341; 22-12-1989, Art. 124	1.841,88	1.841,88
Universidad Técnica Particular de Loja	Compensación	Ley 56, R.O. 341; 22-12-1989, Art. 125	630,12	630,12
Escuela Politécnica de Chimborazo	Compensación del impuesto al cemento Ley 6909 R.O. 436, 15-05-1986	Ley 56, R.O. 341; 22-12-1989, Art. 126	27.822,01	27.822,01
Universidades Estatales	Asignación Fiscal para funcionamiento	Ley S/N, R.O. 940, 07-05-1996, art. 1 litr. a)	15.746.878,78	15.746.878,78
<b>TOTAL UNIVERSIDADES</b>			<b>349.497.468,18</b>	<b>439.420.011,88</b>

Fuente: Elaboración propia con base en diferentes leyes vigentes y Ministerio de Economía y Finanzas.



**ANEXO 19: DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS PETROLEROS, 2005-2008**  
(En dólares)

<b>PARTICIPES</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<b>Gobierno Central</b>	<b>1.563.533.782,05</b>	<b>1.606.720.290,99</b>	<b>2.108.271.962,21</b>	<b>2.112.664.936,52</b>
<b>Petroecuador</b>	<b>2.044.503.789,02</b>	<b>2.688.799.905,68</b>	<b>3.221.178.716,11</b>	<b>3.494.650.801,21</b>
<b>Participes</b>	<b>150.914.602,40</b>	<b>183.223.820,88</b>	<b>199.530.905,95</b>	<b>215.806.393,24</b>
Vialidad				
agropecuaria	159.886,08	222.376,38	315.580,25	331.088,56
Fuerzas Armadas	26.378.021,02	50.484.286,28	38.261.299,55	50.547.163,50
Universidades	803.186,49	1.729.820,09	21.564.163,79	21.391.657,17
FERUM	171.937,75	267.515,45	193.437,40	103.664,65
FODESEC	7.976,12	17.178,15	16.036,93	14.323,83
GSA	108.491.844,28	105.119.296,08	132.356.714,08	137.782.348,59
BdE	18.518,01	39.882,17	37.232,62	33.255,36
BVE	1.898,38	4.088,55	3.816,92	3.409,19
BCE	14,02	30,20	28,19	25,18
IECE	74,46	160,36	149,71	133,71
INNFA	474,22	1.021,33	953,48	851,62
CORPEI	595.361,13	1.050.431,50	1.039.208,78	1.295.559,53
CORPECUADOR				
Y BNF	14.285.410,44	24.287.734,34	5.742.284,27	4.302.912,32
<b>CEREPS</b>	<b>430.435.999,66</b>	<b>526.661.484,31</b>	<b>868.487.429,55</b>	<b>848.475.806,99</b>
<b>FEISEH</b>			<b>1.091.115.694,24</b>	<b>1.004.756.875,14</b>
<b>TOTAL INGRESOS PETROLEROS</b>	<b>4.189.388.173,13</b>	<b>5.005.405.501,86</b>	<b>7.488.584.708,05</b>	<b>7.676.354.813,10</b>
<b>FEP</b>	24.033.141,00	24.781.504,00	291.549.440,76	323.977.663,20
<b>TOTAL INGRESOS PETROLEROS + FEP</b>	<b>4.213.421.314,13</b>	<b>5.030.187.005,86</b>	<b>7.780.134.148,82</b>	<b>8.000.332.476,30</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

**ANEXO 20: GASTO EN RESTRICCIONES POLÍTICAS, 2004-2007**  
(En dólares)

<b>GOBIERNO CENTRAL</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Sector asuntos internos	455.984.510	535.350.880	607.061.475	662.970.924
Sector defensa nacional	639.283.038	632.768.491	721.605.976	776.334.935
Sector jurisdiccional	140.543.020	141.666.475	143.437.768	148.077.514
Sector legislativo	37.368.514	43.778.808	50.311.852	53.305.694
<b>TOTAL GASTO GOBIERNO CENTRAL</b>	<b>1.273.179.082</b>	<b>1.353.564.654</b>	<b>1.522.417.072</b>	<b>1.640.689.066</b>
Sector asuntos internos	41.118.775	56.819.066	60.098.118	73.349.561
Sector defensa nacional	135.783.963	177.392.312	198.075.538	180.327.517
Sector jurisdiccional				
Sector legislativo				
<b>TOTAL GASTO DESCENTRALIZADAS</b>	<b>176.902.739</b>	<b>234.211.378</b>	<b>258.173.656</b>	<b>253.677.077</b>
Sector asuntos internos	497.103.285	592.169.946	667.159.593	736.320.485
Sector defensa nacional	775.067.001	810.160.803	919.681.515	956.662.451
Sector jurisdiccional	140.543.020	141.666.475	143.437.768	148.077.514
Sector legislativo	37.368.514	43.778.808	50.311.852	53.305.694
<b>TOTAL GASTO RESTRICCIONES POLÍTICAS</b>	<b>1.450.081.821</b>	<b>1.587.776.032</b>	<b>1.780.590.728</b>	<b>1.894.366.144</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

## IV. Rigideces presupuestales en Colombia y el Perú

*Juan Carlos Echeverry<sup>106</sup>, Verónica Navas<sup>107</sup> y Andrés Clavijo<sup>108</sup>*

### A. Introducción

La posibilidad de un manejo fiscal ajustado a normas de racionalidad económica y –en los casos en que se requiera– de un ajuste fiscal exitoso o de una política fiscal anticíclica, se ve limitada por las diversas rigideces presupuestales que determinan de antemano el destino de un alto porcentaje de los recursos. Una proporción significativa de los gastos se encuentra predeterminada por normas legales, mandatos constitucionales y compromisos previamente adquiridos por el Gobierno, reduciendo la discrecionalidad de este en materia presupuestal.

De esta manera, el gasto adquiere una dinámica independiente de la sostenibilidad de la deuda. Por lo tanto, en vez de ser el resultado de un ejercicio de sostenibilidad de deuda que arroje el monto del gasto viable de financiar dentro de un marco de estabilidad macroeconómica, se deriva de las demandas de diversos grupos políticos y sociales. Así, gran parte del gasto es una variable determinada de manera exógena y paradójicamente el nivel de deuda resulta endógeno al gasto en lugar de lo opuesto.

La lógica detrás de las inflexibilidades presupuestales es bastante obvia y en ocasiones deseable. Diversos gastos de carácter esencial –tales como el pago de pensiones o de salarios, el gasto en salud y educación, el servicio de deuda o el pago de obras de infraestructura para las cuales se establecen compromisos plurianuales– no deben estar sujetos a los vaivenes de la política fiscal y por tanto debe poder garantizarse la disponibilidad de los recursos. No obstante, en la fase de desaceleración del ciclo económico, en que se observa una caída en los recursos tributarios, el gobierno se ve en la obligación de asumir estos gastos, que se convierten en deudas ineludibles en detrimento del equilibrio de las finanzas públicas. En consecuencia, en períodos de austeridad fiscal los gastos “obligatorios” no necesariamente coinciden con las prioridades de gasto del gobierno.

De acuerdo con Echeverry, Fergusson y Querubín (2004), “es factible que algunos de los rubros inflexibles no sean prioritarios sino que su inclusión en el presupuesto sea el resultado de un atropamiento de rentas por parte de grupos de interés. Dichas inflexibilidades pueden reflejar

---

<sup>106</sup> Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia y consultor CEPAL.

<sup>107</sup> EConcept, Bogotá, Colombia y consultora CEPAL.

<sup>108</sup> Consultor CEPAL.

desconfianza frente a la acción futura del Estado, ante la cual algunos grupos, temerosos por no recibir atención del mismo, buscan garantizar su acceso futuro a determinadas rentas. Esta situación puede desembocar en un nivel demasiado elevado de inflexibilidades si todos los grupos de la sociedad intentan atrapar un pedazo de la torta sin contemplar los efectos de la acción colectiva y simultánea del resto de los agentes públicos y privados que se mueven en la misma dirección. El resultado es entonces un nivel de impuestos o de deuda pública insostenible”.

Echeverry, Fergusson y Querubín (2004), señalan que las inflexibilidades presupuestales pueden ser la consecuencia de una “Tragedia de los Comunes”, donde se sobreexplota un recurso, dado que cada individuo que se empeña en garantizar para sí una porción del presupuesto solo tiene en cuenta los beneficios que esto le genera, pero no los costos que implica para el resto de la sociedad.

Por otra parte, incluso si las inflexibilidades hacen referencia a gastos prioritarios, el gobierno debe tener algún margen de maniobra en situaciones extremas, tales como una crisis de deuda. En una situación de esta índole, el gobierno debe poder tener la capacidad de deshacer compromisos de gasto en aras de garantizar la viabilidad financiera del Estado.

Además, los diferentes tipos de inflexibilidades le restan transparencia al proceso presupuestal y lo hacen más complejo. Dada la presencia de inflexibilidades originadas tanto en los ingresos como en el gasto, resulta difícil determinar el monto exacto de recursos que se destinan a un sector, impidiendo una clara priorización del gasto. Asimismo, Echeverry, Bonilla y Moya (2006) señalan que la existencia de fondos especiales, con minipresupuestos apropiados por determinados sectores o regiones, impide una discusión unificada del presupuesto. De esta manera, ciertos recursos se mantienen al margen de la discusión presupuestal y su asignación es ajena a la discrecionalidad de las autoridades.

El objetivo del presente documento es analizar el fenómeno de las inflexibilidades en los presupuestos del Perú y Colombia. Se pretende evaluar las justificaciones conceptuales que existen para los diferentes tipos de inflexibilidades presupuestales, con el fin de determinar su origen. Asimismo, a objeto de comparar el grado de inflexibilidad entre los presupuestos del Perú y Colombia, se desarrollará una tipología para clasificar las razones de existencia de las diferentes inflexibilidades. Además, se evaluará la incidencia de las rigideces presupuestales en el ejercicio de la política fiscal y, en consecuencia, en el balance fiscal de ambos países.

En el presente documento se considera como “inflexible” todo componente cuya inclusión en el presupuesto no esté sujeta a la discreción de las autoridades de política en el corto plazo. En este sentido, se estima como inflexible el valor de la nómina o el servicio de la deuda pública. Si bien estos montos pueden ser modificados mediante un reajuste salarial o el despido de funcionarios públicos, así como a través de operaciones de manejo de deuda, cuentan con un componente inercial sustancial y su reducción está sujeta a considerables dificultades administrativas y políticas (Echeverry y otros, 2004).

La metodología adoptada para la clasificación de las inflexibilidades parte primeramente de la forma en que estas se manifiestan. De acuerdo con este enfoque, las rigideces presupuestales pueden ser divididas en tres grupos. El primero se origina en normas que dictan un gasto de cumplimiento obligatorio (inflexibilidades en el gasto); el segundo amarra alguna fuente de ingreso y la destina por ley a un uso específico (inflexibilidades del ingreso o rentas de destinación específica); y el tercero reúne las “otras inflexibilidades”, que constituyen los recursos parafiscales y las exenciones tributarias. Los recursos parafiscales son ingresos que perciben directamente algunas entidades privadas o mixtas, y por lo tanto no pasan por el presupuesto nacional. Las exenciones tributarias hacen referencia al gasto tributario, mediante el cual se ceden rentas a determinados sectores de la economía. Esta primera clasificación podría entenderse como una clasificación de forma, donde las inflexibilidades son agrupadas de acuerdo con la manera en que se “atrapan” los recursos.

Posteriormente, las inflexibilidades se clasificarán de acuerdo con sus posibles causas o justificaciones teóricas, lo que se relaciona con el uso que se le da a los recursos. Desde esta perspectiva, las principales rigideces presupuestales se vinculan con recursos que se destinan al sistema de seguridad social, a gasto social, gasto considerado políticamente estratégico, al servicio de la deuda, a compromisos de inversión, o responden al sistema establecido de descentralización fiscal.

Además, siguiendo la metodología de Echeverry y otros (2006), en este trabajo se clasifican los rubros por grado de inflexibilidad: alta, media y baja, de acuerdo con la discrecionalidad que tengan el Ejecutivo y el Legislativo para determinar el valor nominal de la partida durante una vigencia fiscal.

Para poder determinar el origen de muchas de las rigideces observadas dentro del presupuesto es necesario empezar por evaluar el proceso presupuestal como tal. Al determinar las instituciones involucradas en el proceso y la manera en que este se desarrolla, es posible detectar los “espacios” que permiten la introducción de estas inflexibilidades. Por esta razón, los estudios de caso parten de un análisis del proceso presupuestal y sus actores.

## **B. Una revisión de la literatura<sup>109</sup>**

Resulta llamativo el hecho de que el tema de las inflexibilidades del presupuesto no haya sido suficientemente estudiado por los economistas. No obstante, es posible extraer de la teoría económica algunos elementos que permiten entender las razones que dan origen a la presencia de este fenómeno, así como los argumentos teóricos que justifican su mantenimiento o eliminación. En particular, en la rama de la economía conocida como la “nueva economía política” se analizan los determinantes políticos de las instituciones económicas y, por lo tanto, se dan algunas señales sobre las causas del fenómeno de las inflexibilidades. En esta sección se hace una revisión de esta literatura.

En primer lugar, se analiza un grupo de trabajos en que se examinan los determinantes políticos de la política fiscal. La conclusión que puede extraerse es que el problema de las inflexibilidades, como el problema del presupuesto en general, es en esencia de orden político. Los conflictos políticos llevan con frecuencia a la adopción de políticas o instituciones que resultan “ineficientes” desde un punto de vista económico. Sobre la base de esta discusión pueden entenderse algunas de las razones que conducen, en equilibrio, a un número excesivo de inflexibilidades. En este sentido, la recomendación de política más acertada, más que eliminar en el presente algunos rubros que probablemente reaparecerán más tarde, es modificar las instituciones con el fin de reducir el campo de acción para generar inflexibilidades. No obstante, desde un punto de vista es posible argumentar que la presencia en el presupuesto de ciertos rubros inflexibles cumple una labor deseable, al aislar del vaivén fiscal y político ciertas erogaciones importantes. La validez de este argumento es examinada y criticada en la segunda parte de esta sección, al discutir el tema de la “inconsistencia temporal” en la política económica.

### **1. Los modelos políticos de determinación de la política fiscal**

La literatura sobre el origen político de la política fiscal es vieja, pero actualmente existe un renovado interés por parte de los economistas por incorporar las variables políticas en la explicación de la política fiscal. Dicho interés ha estado motivado en buena parte por el hecho de que las teorías estrictamente económicas acerca de cómo debería comportarse la política económica no parecen ajustarse a la realidad. Esto no sorprende, en tanto estas teorías “normativas” se construyen sobre el supuesto de que el propósito de los encargados de tomar las decisiones de política es lograr el bienestar social. Sin embargo, en la práctica estas decisiones resultan de la interacción entre diversos grupos de la sociedad con intereses distintos. En los modelos políticos de la determinación de la política económica se incorpora explícitamente el papel de dichos grupos para hallar la solución de equilibrio que contemple el resultado de dicha intersección, así como las implicaciones sobre las políticas resultantes. Así, un aporte importante de este enfoque consiste en examinar el papel que pueden tener los diversos entornos institucionales o “reglas del juego” en la definición del equilibrio.

Como ya se mencionó, la nueva economía política no ha estudiado en detalle el problema de las inflexibilidades presupuestales como tal. Empero, algunos elementos de la literatura acerca de los determinantes políticos de la deuda pública pueden extenderse al surgimiento y mantenimiento a través del tiempo de inflexibilidades en el presupuesto.

En efecto, las obligaciones que el gobierno adquiere con sus ciudadanos pueden entenderse como una deuda pública. Ahora bien, las teorías puramente económicas de la deuda pública dan poco sustento a la existencia de gastos que superen el presupuesto de ingresos. Tal es el caso de la “teoría de suavización tributaria”, que plantea que los gobiernos solo deberían

---

<sup>109</sup> Esta sección se basa en Echeverry, Fergusson y Querubín (2004).

acumular deuda pública en períodos de recesión o guerra con el fin de repartir a lo largo del tiempo los costos de la tributación, pero no para gastos recurrentes.

Como lo documentan Roubini y Sachs (1989) y Alesina, Roubini y Cohen (1992), la experiencia de algunos países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en las últimas décadas no parece ajustarse a esta teoría que plantea que la deuda pública debe cumplir el papel de “amortiguador” ante los impactos inesperados (de gasto o ingreso) en la economía<sup>110</sup>.

Por el contrario, se observa una tendencia hacia la acumulación de deuda pública aun en períodos de paz y crecimiento para las economías de la OCDE (Alesina y Perotti, 1994). Los países en desarrollo no se han quedado atrás en esta tendencia de acumulación de deuda pública (Tornell y Velasco, 1995; Larraín y Selowski, 1991). Entre tanto, en diversos trabajos empíricos se ha encontrado que las variables políticas juegan un papel fundamental en la determinación de la deuda pública (véase, por ejemplo, Roubini y Sachs (1989) para los países industrializados y Edwards y Tabellini (1991) y Roubini (1991) para los países en desarrollo).

Por todos estos motivos, vale la pena revisar las teorías políticas sobre la acumulación de deuda pública en cuyo interior podamos enmarcar los móviles político-económicos de deudas recurrentes e inflexibles asignadas al Estado. Dichas teorías son clasificadas por Alesina y Perotti (1994) en las siguientes categorías:

#### **a) Las teorías de “ilusión fiscal”**

Estas teorías, presentadas por la escuela de “Escogencia Colectiva” (*Collective Choice*, Buchanan y Wagner, 1977), parten de dos supuestos clave: primero, que quienes formulan la política quieren ser reelegidos y para ello utilizan herramientas de política económica para mejorar el desempeño de la economía de corto plazo antes de las elecciones, incurriendo en déficit fiscales; segundo, el sector privado no internaliza del todo la restricción presupuestal del sector público y por ende cree que, de hecho, la emisión de deuda (o, en nuestro caso, la creación de gasto inflexible) ocasiona una expansión económica. Si además los déficits creados son difíciles de corregir después de las elecciones, dado que cuentan con un componente inercial, esta teoría podría explicar parcialmente la acumulación de deuda (gasto) que parece observarse en muchos países.

Una versión de esta teoría puede explicar las inflexibilidades, si los votantes juzgan el desempeño de los políticos en las regiones por la cantidad de bienes y servicios públicos que estos les agencien permanentemente en el presupuesto. Sin embargo, esta no sería una buena teoría para explicar diferencias en la acumulación de deuda entre países, pues tales diferencias estarían fundadas en la mayor habilidad del sector privado en unos países que en otros para internalizar o no el presupuesto público.

#### **b) La deuda como una variable estratégica**

Cuando existe polarización política y elecciones que se repiten periódicamente, la deuda se puede convertir en una variable estratégica en tanto el gobierno vigente no comparta las preferencias de sus contendores, quienes pueden convertirse en los próximos dirigentes (Alesina y Tabellini, 1990). La deuda pública no solo permite al gobierno vigente gastar más recursos en el tipo de gasto que más prefiere (un tipo de gobierno preferirá más mantequilla, y otro más cañones), sino que el servicio de la deuda limita los recursos disponibles en el futuro para el partido oponente, en caso de salir elegido. Esta teoría puede explicar el sesgo político hacia la acumulación de deuda en cada período y además predice que la acumulación de deuda será mayor en los países con mayor grado de polarización política, donde es más factible perder el poder ante un contrincante con preferencias distintas o incluso opuestas a las del partido gobernante.

---

<sup>110</sup> Barro (1996) muestra que en el caso de los Estados Unidos la teoría sí parece ajustarse razonablemente bien, en tanto que Bizer y Durlauf (1990) presentan evidencia contraria que sugiere que las variables políticas son determinantes para este caso.

Esta teoría también puede permitir explicar algunas de las motivaciones que existen detrás de la generación de inflexibilidades en el presupuesto público. En efecto, dichas inflexibilidades pueden entenderse como una variable estratégica, utilizada por cada gobierno o bien por distintos grupos de presión, para asegurar la continuidad del gasto en los sectores que consideran prioritarios, que podrían verse amenazados ante el cambio de poder político, dado que este puede acarrear un cambio en las prioridades de gasto.

### c) Los conflictos intergeneracionales

Según esta teoría, la acumulación de deuda en el presente genera impuestos para votantes que aún no han nacido o no han entrado a la vida laboral o empresarial, y que por lo tanto no están representados en el proceso político. Esta desigualdad en la representación política de generaciones presentes y futuras provoca un sesgo hacia la acumulación de deuda pública, en la medida en que las generaciones actuales procuren transferir a generaciones futuras los costos de un elevado nivel de gasto público.

Cuando los países experimentan cambios importantes en sus patrones demográficos, pueden resultar excesivamente endeudados por cuenta de los logros de ciertas generaciones. Este ha sido el caso de varios países que tuvieron un sistema pensional de beneficios definidos *pay as you go*, en que los jóvenes debían pagar las pensiones de los viejos. Al reducirse la proporción de jóvenes frente a los viejos, este sistema se tornó sustancialmente inequitativo.

Una de las tareas que a los ojos de muchos debe emprender el gobierno para atacar su problema fiscal es reducir el pasivo pensional, en particular en aquellos casos en que los beneficios de unos pocos resultan “generacionalmente” inequitativos. Este es el caso de Colombia, donde mediante un sistema pensional oneroso y desfinanciado (especialmente para el sector público) se benefició a las generaciones que actualmente se están pensionando, generando una deuda que deben pagar las generaciones que en este momento (y en el futuro) pertenecen al sistema laboral. Esto equivale a una transferencia de recursos, garantizada constitucionalmente, por parte de los jóvenes de hoy y del futuro a los viejos. Mediante esta “tecnología” de apropiación de rentas de las generaciones futuras, la primera generación podría tener un incentivo a sobreexplotarla, contribuyendo poco y asignándose generosos beneficios.

Algunos de los regímenes especiales de pensiones se reflejan en el presupuesto de la Nación en forma de inflexibilidades, mediante las cuales algunas generaciones lograron asegurar para sí una buena tajada. Como se muestra en Echeverry (2002a; 2002b), el aumento de la deuda pública en Colombia desde inicios de los años noventa obedece en parte al hecho de que “durante décadas se había acumulado una deuda pensional que dos generaciones hicieron firmar a sus hijos y nietos, en su ausencia claro está, confiados en que les pagarían esos compromisos cuando llegaran a la edad de pensionarse” (p. 151). El problema de esta acumulación de deuda, y en general el problema de las finanzas públicas, “no radica en que alguien esté gastando por gusto o irresponsabilidad. Más bien, que alguien está sometido a honrar unos contratos onerosísimos, que con frecuencia favorecen a unos pocos [y muchos de los cuales] han sido consignados en la Constitución” (p. 157). Que estos compromisos inflexibles resultan excesivos se constata al comparar la deuda pensional colombiana con la deuda social —el dinero necesario para cubrir las necesidades básicas insatisfechas de la totalidad de la Nación<sup>111</sup>. Mientras que según cálculos del Departamento Nacional de Planeación (DNP) esta última asciende al 67% del PIB, la deuda pensional colombiana constituye cerca del 200% del PIB.

### d) Conflictos distributivos (intrageneracionales) y “guerras de espera”

De acuerdo con esta línea de investigación, los conflictos distributivos entre individuos pueden postergar la adopción de medidas difíciles de ajuste fiscal. Los individuos privilegian la adopción de deuda pública sobre las medidas de austeridad fiscal, pues cada uno busca pagar el menor precio por el ajuste. En otras palabras, aun cuando para toda la sociedad resulta claro que es

---

<sup>111</sup> La “deuda social” es definida como el costo financiero de cubrir el 100% de la población con servicios como aseguramiento básico de salud, acueducto y alcantarillado, vivienda, energía eléctrica, buen estado de las vías, educación primaria y secundaria universal, duplicación de cobertura de la educación superior y trato digno a los presos en las cárceles con facilidades de rehabilitación.

necesario acudir a la austeridad y que altos niveles de deuda pública devienen insostenibles, el ajuste se posterga pues nadie está dispuesto a renunciar a los beneficios que percibe como consecuencia del gasto público, ni a asumir los costos de tener que pagar mayores impuestos. En este escenario, la acumulación de déficit es el resultado de una “guerra de espera” entre distintos grupos de interés que intentan que sean otros quienes carguen con el peso del ajuste fiscal (Alesina y Drazen, 1991). Nadie quiere ser el primero en “soltar” sus rentas, y no hay disponibles mecanismos o instituciones de coordinación que posibiliten una reducción simultánea.

Al considerar esta teoría en conjunto con el tema de las inflexibilidades, surgen algunas ideas interesantes. En efecto, las inflexibilidades del presupuesto pueden entenderse como un mecanismo formal de protección contra estas guerras de espera: los grupos que han logrado asegurar ciertos recursos de manera inflexible no corren el riesgo de ser los “perdedores” que deban cargar con el peso del apretón en momentos de ajuste fiscal. Además, esta teoría también coincide con la literatura sobre la deuda como una variable estratégica en su predicción de que la acumulación de deuda será mayor en los países con más alto grado de polarización política, donde la guerra de espera será más despiadada. En este escenario, se vuelve más importante para los grupos adquirir mecanismos de protección frente a esas eventualidades.

Por último, en esta teoría se sugiere que la eliminación de las inflexibilidades requiere de un pacto político bajo el cual se llegue a un acuerdo sobre cómo y cuándo se deben repartir los costos del ajuste fiscal. En el caso de las inflexibilidades, el paso previo para dicho acuerdo es convencer a los grupos sociales de la importancia de eliminarlas en aras de lograr la viabilidad fiscal de la Nación.

#### **e) Tragedia de los comunes**

Con estas teorías se procura explicar el sesgo político tendiente a acumular deuda como consecuencia de que los recursos que se extraen para satisfacer las demandas de las regiones o grupos representados políticamente forman parte de una “piscina común” (Weingast, Shepsle, Johnsen, 1991). Este es un caso particular de la “Tragedia de los Comunes”, en que cada grupo intenta conseguir la mayor cantidad de recursos sin pensar en las consecuencias que esto tendrá en el agregado. Según este conjunto de teorías, las diferencias entre países se explican de acuerdo con el tipo de instituciones que rigen la manera como se determina el gasto público y su capacidad para evitar el sesgo hacia un excesivo nivel de gasto y déficit. Este tipo de argumento no tiene por qué limitarse a los intereses geográficos ni a la deuda pública. En efecto, para cualquier grupo de individuos de intereses dispersos con acceso a un recurso de propiedad colectiva se puede presentar una “tragedia de los comunes”: el recurso común es “sobre-explotado”, pues cada individuo intenta apropiarse de una “tajada del pastel” sin contemplar sus costos de financiación.

Velasco (1997) desarrolla un modelo en esta dirección para explicar el fenómeno de la acumulación excesiva de deuda pública. Las intuiciones allí desarrolladas sirven para generar algunas hipótesis con respecto a la acumulación excesiva de obligaciones inflexibles en el presupuesto. En su trabajo, Velasco presenta un modelo en el que existe un conjunto de grupos de interés, cada uno de los cuales se beneficia de un tipo particular de gasto público. Cada grupo de interés puede influir en la decisión de las autoridades de política con respecto a la asignación del gasto a partir de un conjunto de recursos públicos que son de “propiedad común”. Esto presupone una debilidad del gobierno, en la medida en que es posible influir en sus decisiones de gasto. Si extrapolamos este modelo para entender la creación de las inflexibilidades del presupuesto, las predicciones de Velasco resultan interesantes. En primer lugar, el nivel de inflexibilidades es superior al óptimo, pues mientras los beneficios son percibidos casi exclusivamente por cada grupo, los costos de su financiación se reparten entre todos los individuos de la sociedad. En segundo lugar, las inflexibilidades son muy elevadas al inicio, pero eventualmente –al atentar contra la restricción presupuestal del gobierno– estas deben eliminarse y los distintos grupos deben pagar más impuestos.

La eliminación de estos problemas, como la eliminación de cualquier tragedia de los comunes, consiste en crear instituciones que no tengan el incentivo a la sobreexplotación del recurso en cuestión o en diseñar mecanismos que permitan internalizar en cada uno de los grupos los costos de la provisión de recursos. Un ejemplo de delegación de un recurso común a una



institución, con el fin de contrarrestar la tragedia de los comunes, es el caso del manejo de las reservas internacionales de un país por parte de un Banco Central independiente.

## f) Instituciones presupuestales

A las anteriores teorías políticas de la política fiscal, se suma un conjunto de trabajos en que se ha tratado de evaluar explícitamente el papel que cumplen las instituciones presupuestales en los distintos países para explicar su desempeño fiscal. El énfasis, más que en aspectos puntuales como el de las inflexibilidades, ha sido puesto en la influencia que sobre el resultado fiscal agregado (medido, por ejemplo, por el déficit) tienen características institucionales como el tipo de sistema electoral, la estructura partidista, la fragmentación del gobierno y la polarización política (Alesina y Perotti, 1996). En suma, si bien hace falta en la literatura mayor investigación comparada acerca de la influencia de las instituciones políticas en aspectos como el grado de inflexibilidad en el presupuesto público, la literatura existente de economía política arroja interesantes ángulos de análisis.

## 2. El problema de inconsistencia temporal

Hasta el momento, esta revisión de la literatura parece sugerir que las inflexibilidades son un resultado subóptimo de una pugna por garantizar recursos para un grupo de interés, para las iniciativas de un partido político o para una porción sobre-representada de la población (presente y futura). No obstante, vale la pena preguntarse si existe alguna justificación teórica para la existencia de dichas inflexibilidades. Un debate académico que puede arrojar luces con respecto a este tema se ha venido produciendo en la profesión económica con relación a la conveniencia de las reglas versus la discreción en la política económica. Este debate está íntimamente ligado a un concepto en economía conocido como la inconsistencia dinámica o inconsistencia temporal<sup>112</sup>.

Un ejemplo de inconsistencia frecuentemente señalado, que puede ser pertinente para nuestros propósitos, se refiere al incentivo que tiene un gobierno para no pagar su deuda o el de uno que emite deuda pública en términos nominales a generar inflación para reducir su valor real. Ex ante esta política es subóptima ya que, de ser anticipada por el sector privado, elevaría el costo de endeudarse, pues los acreedores exigirían una tasa de interés más alta que incorpore el riesgo de no pago.

Sin embargo, llegado el momento del pago existe un incentivo a repudiar la deuda pues así se evita cobrar impuestos que generan un costo para el sector privado. Quizás la solución más obvia al problema de inconsistencia temporal es la renuncia a la discreción, mediante la adopción de reglas rígidas para la elaboración de la política económica. Dentro de este contexto, las inflexibilidades se entenderían como una respuesta óptima al incentivo que tendrá el Ejecutivo en el futuro para renegar determinadas obligaciones de gasto. El principio que las gobierna es entonces la desconfianza.

A pesar de la aparente conveniencia de este tipo de solución, existen muchos interrogantes que se deben resolver a la hora de hablar de su implementación práctica. En particular, ¿qué costos tiene comprometerse de antemano a cierta política? ¿Qué hace que se cumpla el compromiso? Al hablar de la adopción de reglas un primer elemento importante es el hecho de que, si bien puede solucionar el problema de inconsistencia temporal y de esta manera mejorar el bienestar de la sociedad, en un modelo más completo de la realidad en el que existen choques imprevistos puede resultar óptimo contar con cierta flexibilidad o discreción para modificar las acciones a las que las autoridades se han comprometido en el pasado. En particular, en el caso de las inflexibilidades presupuestales, los recursos apartados en el pasado para cubrir

---

<sup>112</sup> En economía, el ejemplo clásico es el de la inconsistencia en la política monetaria en el espíritu de Kydland y Prescott (1977) y Barro y Gordon (1983), pero hay muchos casos adicionales. El caso del impuesto al capital, por ejemplo, es frecuentemente citado. Este tipo de modelos se ha destacado en la literatura, porque explica algunas diferencias en los resultados económicos entre países, a la vez que intenta formular soluciones para el problema de la inconsistencia. Por ejemplo, una predicción para el caso del impuesto al capital es que aquellos países que tienen instituciones débiles (que no impiden que el gobierno se apropie de las rentas del sector privado) tendrán necesariamente una tasa de inversión menor a la de aquellos en los que el gobierno se puede comprometer con su política tributaria. Asimismo, los países con una tasa de inflación más elevada suelen contar con mecanismos de compromiso muy pobres por parte de su autoridad monetaria, de modo que esta intenta explotar la relación entre desempleo e inflación.

determinado gasto pueden tener un mejor uso en la actualidad. Esto es, determinado gasto no es necesariamente prioritario en todos los escenarios, en diferentes momentos del tiempo. Las prioridades de gasto son dinámicas y están sujetas tanto a la restricción presupuestal como a diferentes estados del entorno macroeconómico.

Una posible respuesta ante este problema es crear reglas contingentes: es decir, pre comprometerse a un curso de acción para cada posible estado de la naturaleza. Sin embargo, esto tiene diversas complicaciones prácticas. La primera es que no todos los posibles estados de la naturaleza pueden ser previstos de antemano, de modo que en la realidad una regla completa de este estilo es virtualmente imposible. En segundo lugar está el problema de cómo verificar si los impactos se han producido en realidad. Si existe, por ejemplo, una cierta ventaja de parte de las autoridades de política para conocer el estado de la naturaleza (v. gr. cuándo la economía entra en recesión), estas pueden verse tentadas a utilizarla para comportarse de manera inconsistente. Son diversas las soluciones que se han propuesto para este tipo de problemas. Una de ellas es la creación de cláusulas de escape mediante las cuales las autoridades de política pueden acudir a la discreción si algo extraordinario e imprevisto ocurre; o si la única alternativa de política, aunque previsible, es indeseable (por ejemplo, un incremento en el nivel de endeudamiento). Para evitar que dichas cláusulas sean utilizadas de manera oportunista por las autoridades se les puede obligar a pagar un costo fijo para utilizarlas.

Un ejemplo de cláusulas de escape es la existencia de estados excepcionales como los Estados de Emergencia o los Estados de Sitio, durante los cuales se permite la adopción de ciertas medidas que son prohibidas en circunstancias “normales”. El costo que deben pagar los gobiernos para acudir a dichas cláusulas de escape puede ser, por ejemplo, un cierto trámite en el Congreso. No obstante, la operación práctica de estas reglas no siempre es sencilla. En efecto, a medida que las reglas se vuelven más complejas es más fácil que se presten a la interpretación, y se abuse de las cláusulas de escape. Si un gobierno puede declarar el Estado de Sitio con relativa facilidad, y expedir decretos y tomar medidas amparado en las facultades que dicha condición otorga, las reglas que intentan restringir la discreción de los encargados de política se vuelven inoperantes. Es por esto que en el diseño de reglas con cláusulas de escape la simplicidad y claridad son siempre fundamentales.

### **3. La interpretación de las inflexibilidades a la luz del problema de inconsistencia**

Existen múltiples aplicaciones del debate de reglas vs. discreción a la esfera de la política fiscal. Algunas de estas, como las referentes al pago de la deuda pública o el cobro de impuestos, fueron mencionadas anteriormente. No obstante, en términos de los beneficios de la discrecionalidad de las autoridades encargadas de la política fiscal *vis-à-vis* las ventajas de la adopción de reglas automáticas, la literatura se ha concentrado en la conveniencia o no de que la política fiscal cumpla un papel contracíclico activo en la economía. En general, el mensaje que se desprende de esta literatura resalta la inconveniencia de utilizar la política fiscal de manera discrecional para estabilizar el producto (p.ej., Auerbach, 2002; Fatás y Mihov, 2003; Taylor, 2000; Wyplosz, 2002), excepto en casos muy excepcionales (p. ej., Feldstein, 2002).

La política fiscal cumple objetivos adicionales a la estabilización macroeconómica. Esta determina la asignación de recursos en el largo plazo, reflejando las prioridades de gasto de la sociedad. En alguna medida, dichas prioridades han de ser determinadas por los representantes elegidos democráticamente en las urnas, reflejando los intereses de la mayoría, por lo que esta puede ser una justificación más en favor de la discreción. Sin embargo, el que la priorización de gastos refleje las preferencias de la mayoría no necesariamente implica que la asignación de recursos sea óptima. Nada garantiza que la mayoría de la población internalice la restricción presupuestal intertemporal del gobierno. Por lo tanto, las decisiones de gasto que representan intereses mayoritarios no necesariamente se traducen en un asignación de gasto óptima, balanceada intergeneracionalmente y sostenible fiscalmente.

Otro caso de inconsistencia temporal es el del ahorro para pensiones. Los gobiernos pueden tener una mayor “impaciencia” que la sociedad, pues piensan en su período de gobierno mientras que los individuos de la sociedad tienen un horizonte de planeación más prolongado que contemple todo su ciclo vital. Por ende, existen ciertos rubros de vital importancia para la sociedad que no deben estar sujetos a la discreción de los encargados de la política económica. La

adopción de leyes que generen inflexibilidad puede entenderse por lo tanto como un mecanismo para aislar a dichos rubros del problema de inconsistencia.

Si el anterior argumento es válido, las inflexibilidades del presupuesto –o por lo menos algunas– podrían considerarse óptimas. Empero, existen algunas objeciones. En primer lugar, los rubros inflexibles no necesariamente coinciden con las prioridades de gasto, sino que resultan del “atrapamiento” del presupuesto público por parte de grupos de interés. Además, dichas inflexibilidades pueden reflejar desconfianza del Estado, mediante la cual algunos grupos temerosos de no recibir atención de este procuran atrapar ciertas rentas en un caso típico de tragedia de los comunes. Por otra parte, aun si se trata de rubros prioritarios que no deben dejarse al vaivén político, existen situaciones imprevistas que pueden justificar el abandono de una regla, como lo argumenta la literatura de las “cláusulas de escape”.

Para terminar, y como lo señala alguna literatura reciente sobre el tema (véase por ejemplo Neut y Velasco, 2003), la adopción de reglas no siempre elimina el problema de inconsistencia temporal y, de hecho, puede exacerbarlo cuando las promesas o reglas adoptadas son demasiado fuertes o cuando se presentan hechos inesperados que hacen imposible cumplirlas. Existen razones para sospechar que la cantidad de inflexibilidades del presupuesto público, o las reglas o promesas que se adoptan en el presupuesto, son excesivas.

Por lo tanto, aun cuando es posible justificar la existencia de las inflexibilidades presupuestales como una respuesta óptima a un problema de inconsistencia temporal, existen varias razones que ponen en entredicho esta interpretación. El resultado tiende a ser un presupuesto rígido – mediante el cual es difícil reaccionar ante impactos internos y externos– que dificulta la puesta en marcha de una política fiscal anticíclica y da prioridad a gastos que no forzosamente coinciden con las necesidades más apremiantes en determinado momento en el tiempo.

## **C. El caso de Colombia**

### **1. El proceso presupuestal en Colombia**

En esta sección se presentan las principales características del proceso de formulación, elaboración e implementación del presupuesto del Gobierno Nacional Central de Colombia, tomando los datos de la vigencia fiscal de 2006. Se estudia el proceso formal de diseño y los procesos informales que se dan de manera paralela, en especial en la aprobación del presupuesto, así como los diferentes actores involucrados. A partir de este análisis, en la siguiente sección se introduce la taxonomía de las inflexibilidades presupuestales en Colombia y se discuten las rigideces presentes en el presupuesto colombiano, al igual que su origen y su magnitud.

En Colombia, el proceso presupuestario se compone de cuatro etapas: elaboración, aprobación, ejecución y control. La rama encargada de la elaboración o diseño del presupuesto es la rama ejecutiva, en particular el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Para definir el presupuesto anual, el Ministro de Hacienda, en consulta con el DNP, es quien fija los lineamientos macroeconómicos que se esperan para la vigencia, de los cuales se derivan las expectativas de ingresos, el crecimiento de algunos tipos de gasto ligados a la actividad económica, o a variables como la inflación y el tipo de cambio. Sobre la base de estos supuestos se derivan los toques de ingreso y gasto. Después de esto, el MHCP y el DNP preparan el Plan Financiero, que debe ser evaluado por el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) y aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), donde participan el Presidente de la República y los ministros de las áreas económica y social, y que contiene los fundamentos macroeconómicos del presupuesto (Ayala y Perotti, 2000, p. 6). En concordancia con el Plan Financiero, el DNP prepara el Plan Operativo Anual de Inversiones, el que luego de ser discutido con el MHCP debe ser aprobado por el CONPES e incorporado en el Presupuesto General de la Nación.

Simultáneamente, el MHCP discute los presupuestos de funcionamiento con los distintos ministerios e instancias descentralizadas del orden nacional; y el DNP hace lo propio con los presupuestos de inversión. Esta separación del gasto en cuanto a funcionamiento e inversión entre distintas entidades del ejecutivo es específica de Colombia. Sobre la base de estas discusiones se define

la distribución sectorial y económica del presupuesto. Finalmente, el DNP define la distribución geográfica del presupuesto de inversión, paso importante para la discusión en el Congreso.

Esta primera etapa de elaboración del proyecto de presupuesto se da entre enero y junio de cada año. La siguiente etapa, la de aprobación del presupuesto, se inicia en los primeros 10 días de la segunda legislatura del Congreso, que se inicia el 20 de julio. En esta etapa se debate el proyecto del presupuesto, primero en las comisiones económicas del Congreso (tercera y cuarta de cada cámara), donde se debe llegar a un acuerdo sobre el nivel total de gasto. Luego el proyecto, tal como es aprobado por las comisiones, es debatido por las plenarias de las dos cámaras; el documento final debe ser aprobado para el 20 de octubre. Si para esa fecha el presupuesto no ha sido aprobado, la versión decidida por las comisiones es la que se ejecuta. Si, en cambio, el Gobierno no presenta el proyecto de presupuesto en el período indicado, o el Congreso lo rechaza, el presupuesto que aplicaría es el del año en curso, que el gobierno puede modificar reduciendo gastos si los ingresos del año siguiente se consideran insuficientes (Ayala y Perotti, 2000, p. 9, Constitución Política de Colombia, artículos 345-355).

La tercera etapa del proceso es la ejecución del presupuesto, la que está regulada por la versión más reciente del Plan Financiero, que es actualizado al final de la vigencia fiscal del año calendario anterior. Durante la vigencia del presupuesto, el Ministerio de Hacienda puede reacomodar algunas asignaciones del presupuesto gracias a la inclusión del componente de “provisiones” en la ley de presupuesto, que permite financiar gastos generados por nuevas leyes que produzcan gastos durante la vigencia fiscal en curso (Ayala y Perotti, 2000, pp. 9 y 10).

El proceso presupuestario concluye con la etapa de control, del que hay tres tipos. Está el control político, realizado por el Congreso, en virtud del cual se puede citar a los ministros de los diferentes ramos y directores de los departamentos administrativos; se estudian los reportes producidos por el Presidente y demás miembros de la rama ejecutiva, así como el reporte de ejecución del presupuesto y el reporte de la Tesorería presentados por la Auditoría General de la República. Por otra parte, el CONFIS, la Dirección General de Presupuesto (DGP) en el MHCP y el DNP llevan a cabo el control financiero y económico del proceso presupuestario y la oficina del Auditor General realiza el control fiscal de la ejecución (Ayala y Perotti, 2000, p. 10). Por último, constitucionalmente el DNP tiene asignada la labor ex-post de evaluar la calidad de la ejecución del presupuesto, en particular en sus rubros de inversión, así como la repercusión de las políticas y proyectos del Gobierno Nacional.

## 2. Rigideces fiscales en Colombia

En esta sección se describen los principales componentes del Presupuesto General de la Nación para 2006. Este trabajo se concentra en la parte del Presupuesto que se refiere a los ingresos y gastos del Gobierno Nacional Central (GNC). En el cuadro IV.1 se resume la ejecución presupuestal del GNC para el año 2006. Los ingresos totales ascendieron a 17,6% del PIB, de los cuales el 91,4% corresponde a ingresos corrientes, mientras que el gasto total alcanzó al 21,6% del PIB, del cual el 90% son gastos corrientes, lo que redundó en un déficit fiscal de 4,1% del PIB.

**CUADRO IV.1**  
**INGRESOS Y GASTOS DE 2006**  
(En billones de pesos colombianos y porcentajes)

Concepto	Billones de pesos colombianos	Porcentaje del PIB	Porcentaje sobre el total de ingresos o gastos
Total recursos	56.347	17,6%	100%
Ingresos corrientes	51.474	16,0%	91,4%
Fondos especiales	577	0,2%	1,0%
Ingresos de capital	4.232	1,3%	7,5%

(continúa)

Cuadro IV.1 (conclusión)

Total gastos	69.374	21,6%	100%
Gastos corrientes	62.427	19,5%	90,0%
Gastos de capital	5.898	1,8%	8,5%
Otros	1.049	0,3%	1,5%
<b>Resultado</b>	<b>-13.027,00</b>	<b>-4,10%</b>	

Fuente: Cierre Fiscal del Sector Público, 2006, Consejo Superior de Política Fiscal, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), República de Colombia.

Como es de esperarse, la mayor parte de los ingresos corresponden a ingresos tributarios (91,4%), que ascienden al 16% del PIB (véase el cuadro IV.2). Estos impuestos corresponden a los tributos de orden nacional. Los impuestos de tipo departamental y municipal son recaudados, respectivamente, por cada nivel de gobierno. Dentro del recaudo tributario nacional, se destaca el impuesto a la renta, cuyo recaudo alcanza al 6,7% del PIB. Le sigue en importancia el IVA recaudado a nivel doméstico, que alcanza un nivel de 4% del PIB. El recaudo de impuestos externos asciende a 3,7% del PIB, dentro de los cuales se destaca el IVA externo, que alcanza al 2,6% del PIB. Los fondos especiales representan ingresos menores por 577 miles de millones de pesos colombianos, lo que representa un 1% del PIB. Por otra parte, los recursos de capital, constituidos principalmente por los rendimientos financieros de fondos propios del Gobierno Central y otros fondos administrados por el Tesoro General de la Nación, alcanzan a 4.232 billones de pesos colombianos (7,5% del PIB).

La composición de los gastos totales ejecutados durante el año 2006 se encuentra en el cuadro IV.3. Los gastos totales ascienden a 69,4 billones de pesos colombianos, lo que equivale al 21,6% del PIB. La mayor parte de estos gastos la conforman los gastos de funcionamiento, que ascienden a 49 billones de pesos colombianos, representando el 70,8% del total. Dentro de estos se cuentan los gastos en servicios personales, las transferencias y las otras transferencias. El rubro más importante lo constituyen las transferencias, que incluyen el sistema general de participaciones (SGP), mediante el cual se transfieren recursos a las regiones por 4,9% del PIB, y los pagos de pensiones que alcanzan a 4,1% del PIB. Ambos rubros representan dos de las inflexibilidades más grandes del presupuesto nacional, al estar protegidos constitucionalmente. El monto de las transferencias realizadas al SGP es determinado mediante una fórmula establecida por la Constitución, modificada en el año 2001 y posteriormente en 2007. Por otra parte, el pago de pensiones corresponde a la fracción de las erogaciones que debe realizar el Instituto de Seguridad Social (ISS) y que no puede financiar con sus propios ingresos (las contribuciones de los afiliados al sistema). El Gobierno Central está obligado constitucionalmente a respaldar estos pagos.

**CUADRO IV.2**  
**INGRESOS TOTALES DEL GOBIERNO NACIONAL CENTRAL, 2006**  
*(En miles de millones de pesos colombianos y porcentajes)*

	Miles de millones de pesos colombianos	Porcentaje de Ingresos totales	Porcentaje del PIB
Ingresos totales	56.347	100,0	17,6
Ingresos corrientes	51.474	91,4	16,0
Ingresos tributarios	51.221	90,9	16,0
Internos:	38.139	67,7	11,9
Renta	21.354	37,9	6,7
IVA interno	12.878	22,9	4,0
Movimientos financieros	2.672	4,7	0,8
Timbre	714	1,3	0,2
Patrimonio	523	0,9	0,2

(continúa)

Cuadro IV.2 (conclusión)

Externos:	11.831	21,0	3,7
Gravamen arancelario	3.651	6,5	1,1
IVA externo	8.180	14,5	2,6
Otros	1.251	2,2	0,4
Ingresos no tributarios	254	0,5	0,1
Fondos especiales	577	1,0	0,2
Recursos de capital	4.232	7,5	1,3
Rendimientos fin. de fondos propios	476	0,8	0,1
Rendimientos fin. de fondos admin.	361	0,6	0,1
Excedentes financieros	3.066	5,4	1,0
Otros	329	0,6	0,1
<b>Ingresos causados</b>	<b>63</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>

Fuente: Cierre Fiscal del Sector Público, 2006, Consejo Superior de Política Fiscal, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), República de Colombia.

Otro rubro significativo de gasto corresponde al servicio de la deuda. El pago total de intereses para 2006 asciende al 4,2% del PIB, lo que representa el 19,2% del total de gastos. La mayor parte de este gasto corresponde al servicio de deuda interna que asciende a 2,9% del PIB. Este rubro también es considerado inflexible, dado que no se puede modificar en el corto plazo y depende de gasto efectuado en el pasado y por lo tanto inmodificable. Si bien es posible en la práctica incumplir el servicio de la deuda, esto tiene consecuencias indeseables para la economía al minar la credibilidad de la Nación como deudora y encarecer el endeudamiento hacia adelante, al elevarse el riesgo-país.

**CUADRO IV.3**  
**GASTOS TOTALES DEL GOBIERNO NACIONAL CENTRAL, 2006**  
*(En miles de millones de pesos colombianos y porcentajes)*

	Miles de millones de pesos colombianos	Porcentaje de los Gastos totales	Porcentaje del PIB
Gastos totales	69.374	100,0	21,6
Gastos corrientes	62.427	90,0	19,5
Intereses	13.330	19,2	4,2
Externos	3.974	5,7	1,2
Internos	9.357	13,5	2,9
Funcionamiento	49.097	70,8	15,3
Servicios personales	8.046	11,6	2,4
Transferencias	37.591	54,2	11,7
SGP	15.640	22,5	4,9
Pensiones	13.169	19,0	4,1
Otras transferencias	8.782	12,7	2,7
Gastos generales	3.460	5,0	1,1
Inversión	5.898	8,5	1,8
Préstamo neto	412	0,6	0,1
Pagos causados	637	0,9	0,2

Fuente: Cierre Fiscal del Sector Público, 2006, Consejo Superior de Política Fiscal, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), República de Colombia.

El gasto en inversión por su parte asciende al 1,8% del PIB, equivalente a un 8,5% del total de gasto. El préstamo neto, que representa el monto prestado a entidades del Estado, y los

pagos causados suman en total un 0,3% del PIB, lo que conjuntamente representa un 1,5% del gasto total.

### 3. Clasificación y cuantificación de las inflexibilidades presupuestales

El Gobierno de Colombia cuenta con un escaso margen de maniobra al preparar el presupuesto de cada año, dado que un alto porcentaje de los gastos se encuentra predeterminado por un gran número de leyes y artículos constitucionales. Este documento se concentra en el grupo de partidas presupuestales fijadas por leyes, decretos o artículos constitucionales que ordenan el gasto estatal y que no son discrecionales del Ejecutivo. En la actual práctica presupuestal esto incluye las denominadas “otras transferencias” y las “rentas de destinación específica”.

En términos de la composición del gasto público en Colombia, se destaca el aumento sostenido observado a lo largo de toda la década en la participación del servicio de la deuda, las pensiones y las transferencias territoriales. Junto con el rubro de gastos de personal, estos rubros del presupuesto son inflexibles por naturaleza y continúan representando la mayor parte del presupuesto nacional. En la actualidad la suma de estos cuatro rubros asciende a 58,9 billones de pesos colombianos, lo que representa un 85% del total de presupuesto de gastos.

En adición a estos rubros inflexibles, existen otros rubros cuya inclusión en el presupuesto está establecida por determinaciones constitucionales o legales. Según el Ministerio de Hacienda, el 50% de los gastos generales y el 67% de las apropiaciones para inversión son inflexibles. Las inflexibilidades en el gasto de inversión se derivan principalmente de las vigencias futuras y los fondos especiales. Mediante las vigencias futuras se compromete una parte del presupuesto de años posteriores para garantizar la ejecución o continuidad de determinados proyectos de inversión. Por lo tanto, en sentido estricto las vigencias futuras son equivalentes a una deuda.

De acuerdo con Echeverry, Fergusson y Querubín (2004), el porcentaje inflexible del presupuesto se ha mantenido estable durante los últimos años en niveles cercanos al 95%, con una leve caída en el año 2002 debido a un incremento en la flexibilidad del rubro de inversión. El renglón con mayor inflexibilidad, descontando el servicio de deuda, es el de gastos de funcionamiento, en el que se incluyen los gastos de personal, las transferencias y los gastos generales.

A continuación se describirán cuatro grupos de inflexibilidades, de acuerdo con la manera en que estas se manifiestan dentro del presupuesto: las inflexibilidades del gasto, las inflexibilidades del ingreso o rentas de destinación específica, los recursos parafiscales y el gasto tributario o exenciones tributarias. Posteriormente, se clasificarán según el destino de los recursos y la justificación teórica para su introducción en el presupuesto.

#### a) Inflexibilidades en el gasto

De acuerdo con el Ministerio de Hacienda, el 95% del presupuesto de gastos de la Nación de 2006 era inflexible (véase el cuadro IV.4). La mayor parte de los rubros son inflexibles en su totalidad, exceptuando los gastos generales cuyo grado de rigidez se estima en 51% y los gastos de inversión, cuya inflexibilidad es del 65%.

##### i) Inversión

En el caso de la inversión, la inflexibilidad se desprende del uso de la herramienta de “vigencias futuras” mediante la cual se comprometen recursos de vigencias fiscales posteriores a fin de garantizar la continuidad de proyectos de inversión, por lo general en infraestructura. En la práctica, las vigencias futuras equivalen a deuda del gobierno, dado que se constituyen en compromisos ciertos. Este mecanismo permite atrapar parte del presupuesto de años posteriores, eludiendo una discusión sobre el uso de los recursos en el Congreso. Es por esto que dichos recursos se consideran inflexibles, restándole margen de maniobra al Gobierno en el momento de la elaboración del presupuesto anual.

**CUADRO IV.4**  
**APROPIACIONES E INFLEXIBILIDADES PARA EL PRESUPUESTO DE 2006**  
*(En miles de millones de pesos colombianos y porcentajes)*

Concepto	Apropiaciones (miles de millones de pesos colombianos)	Inflexibilidades (miles de millones de pesos colombianos)	Participación Inflexibilidades/ Apropiación (%)	Participación Apropiación/Total presupuesto con deuda (%)
	(1)	(2)	(3) = (2)/(1)	(4) = (1)/(a)
Funcionamiento	49.274	47.712	97	50
Gastos de personal	9.794	9.794	100	10
Gastos generales	3.187	1.625	51	3
Transferencias	36.276	36.276	100	37
Operación comercial	18	18	100	0
Servicio de la deuda	38.927	38.927	100	39
Externa	10.618	10.618	100	11
Interna	28.309	28.309	100	29
Inversión	10.749	6.999	65	11
Total con deuda (a)	98.950	93.638	95	100
Total sin deuda	60.023	54.711	91	61

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).

En principio, las vigencias futuras solo pueden restringirse al período de gobierno en curso. No obstante, existen vigencias futuras extraordinarias que pueden trascender el período del gobierno, como fue el caso del salvamento financiero posterior a la crisis de 1999. El monto total de la operación ascendió al 6% del PIB del momento de la crisis y la modalidad mediante la cual el Gobierno asumió el costo fue a través de vigencias futuras por 13 billones de pesos colombianos que se harían efectivas a lo largo de los siguientes nueve años. En cada año fiscal estas vigencias se contabilizaban como inversión, reduciendo el espacio fiscal para realizar gastos dentro de este rubro.

Otro caso notable de vigencias futuras son los compromisos del Gobierno Central con Bogotá D.C. para la construcción del Transmilenio, el sistema de transporte masivo de la ciudad. Mediante este mecanismo, la Nación cubre el 66% del costo de la obra de infraestructura y amoblamiento urbano. Sin embargo, en este caso se presenta un problema de incentivos, dado que el compromiso de la Nación equivale a un porcentaje sobre un total de costos que hasta el momento son inciertos. El proyecto tiene una duración aproximada de 15 años y no hay diseños preestablecidos para todas sus etapas. Por lo tanto, en cada fase del proyecto se produce un diseño y se realiza una licitación, determinándose su costo. Bajo este esquema, la ciudad tiene el incentivo de incrementar el monto total de la inversión para levantar más recursos del nivel central. Este fue el caso de las obras de infraestructura de la fase II del Transmilenio.

#### *ii) Gastos de funcionamiento*

Como ya se mencionó, para 2006 el 70,8% de los gastos totales correspondía a gastos de funcionamiento, que se componen a su vez de gastos personales, gastos generales y transferencias. Las transferencias, que equivalen al 54,3% del presupuesto total de gastos de 2006, son un rubro inflexible, y como tal escapan a la discusión necesaria sobre la prioridad de los distintos renglones de gasto público. Estas se componen de las asignaciones que hace la Nación a las entidades territoriales por medio del SGP, de los aportes del Estado a las universidades, los pagos de pensiones, las prestaciones sociales de los maestros y otras transferencias de diversa índole. Si bien las transferencias realizadas a través del SGP y el pago de pensiones representan los rubros más significativos (4,9% y 4,1% del PIB, respectivamente y el 77% del total de transferencias), las otras transferencias alcanzan un nivel de 2,7% del PIB, lo que supera en 50% al presupuesto de inversión para 2006.

#### Las transferencias territoriales

La inflexibilidad de las transferencias territoriales es inherente a la política de descentralización consignada en la Constitución de 1991, que consagra a Colombia como un “Estado



social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales....”. Las disposiciones constitucionales sobre descentralización en términos de competencias y recursos fueron desarrolladas inicialmente por la Ley 60 de 1993, en la que se definieron las competencias a cargo de los municipios y departamentos y el esquema de participaciones del nivel nacional a los entes territoriales, poniendo énfasis en los principales servicios sociales como educación, salud, servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico<sup>113</sup>.

Para proveer estos servicios, en la Constitución Política y la Ley 60 de 1993 se diseñó un mecanismo de participación de los entes territoriales en los recursos recaudados por el nivel central. En este esquema, se asignó una proporción previamente establecida de los ingresos corrientes de la Nación a los entes territoriales para que estos cubrieran los gastos relacionados con la prestación de los servicios establecidos. Según el diseño constitucional, durante los primeros años de vigencia de la Constitución Política, las participaciones deberían representar una proporción creciente de los ingresos corrientes de la Nación. De esta manera, las transferencias se constituían en un rubro inflexible por definición.

Por una parte, el situado fiscal (para departamentos y distritos) debería tener como mínimo una participación en los ingresos del 23% en 1994, del 23,5% en 1995 y del 24,5% en 1996, año a partir del cual este porcentaje permanecería constante. Por otra parte, la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación pasaría del 15% en 1994 al 22% en 2001. Este esquema hacía inviable cualquier política de ajuste fiscal mediante el incremento de ingresos, dado que este necesariamente iba acompañado de un aumento proporcional en el gasto. Además, sometía a los departamentos y municipios a una gran volatilidad en sus ingresos, poniendo en riesgo el cumplimiento de metas sociales en salud, educación y servicios públicos domiciliarios.

Mediante el Acto Legislativo 01 de 2001 se reformó este sistema de forma transitoria, creándose el Sistema General de Participaciones. Mediante la reforma se garantizó temporalmente la estabilidad de los recursos orientados a financiar la inversión social en las entidades territoriales, desligándolos de los ingresos corrientes de la Nación. A partir de una base inicial y superior, se fijó una regla de crecimiento real del monto de las transferencias. Se determinó un crecimiento para el período comprendido entre 2002 y 2008 equivalente a la inflación causada más 2% en los primeros cuatro años y 2,5% en los restantes tres años. Empero, dado que la reforma era de carácter transitorio, después de 2008 el sistema revertía al vigente antes de la reforma, de manera que las transferencias volvían a ser equivalentes a un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación, no inferior al vigente en el año 2001.

Por lo tanto, en 2007 se volvió a reformar la Constitución diseñando una nueva fórmula para el crecimiento de las transferencias hasta el año 2016. De acuerdo con la nueva fórmula, las transferencias a las regiones crecerán un 4% en términos reales para los años 2008 y 2009, más un 1,3% destinado exclusivamente al sector de educación. En 2010 el crecimiento de las transferencias será de un 3,5% real más 1,6% para educación. De 2001 hasta 2016 las transferencias crecerán en total un 4,8% real, del cual un 1,8% está destinado a educación. Si el crecimiento económico supera una tasa de 4% en el año, el excedente se añadirá a la tasa de crecimiento de las transferencias del año siguiente.

De esta manera, el crecimiento de las transferencias a las regiones está determinado por la Constitución hasta el año 2016, antes del cual será necesaria una nueva reforma. Sin importar la fórmula que se utilice para determinar el monto de las transferencias, estas permanecerán como un rubro inflexible por naturaleza, protegido constitucionalmente. No obstante, se podría argumentar que la descentralización se ha limitado a la transferencia de recursos a las regiones, mientras que las principales responsabilidades de gasto permanecen en la cabeza de la Nación, incrementando las inflexibilidades de gasto para el Gobierno Central. Sin embargo, una evaluación detallada de los efectos de la descentralización trasciende los objetivos de este trabajo.

### El gasto en pensiones

En la misma línea que el párrafo anterior, otro rubro completamente inflexible que forma parte de las transferencias es el pago de pensiones. Como se mencionó anteriormente, este rubro ascendió a un 4,1% del PIB en 2006 y se espera que continúe creciendo hasta alcanzar un nivel de

<sup>113</sup> Exposición de motivos al proyecto de acto legislativo por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.

4,8% del PIB entre 2011 y 2014. Este rubro corresponde a la transferencia que realiza el Gobierno Central al Instituto de Seguridad Social (ISS), encargado de administrar el sistema público de pensiones. Este es un sistema de beneficios definidos, *pay-as-you-go*, desfinanciado por definición. Desde hace ya varios años el pago de pensiones del ISS ha excedido las contribuciones de los aportantes. Por lo tanto, durante varios años el ISS tuvo que completar el faltante mediante su *stock* de reservas. Empero, dicho *stock* se agotó en el año 2004, por lo que a partir de 2005 el gasto en el pago de mesadas pensionales saltó de 3,5% del PIB a 4,4%. Además, cada año, por ley, el Gobierno debe ahorrar en el Fondo de Pensiones de la Entidades Territoriales (FONPET). En 2006, este ahorro ascendió a 0,5% del PIB.

En ambos casos, esta inflexibilidad presupuestal intenta apartar recursos para garantizar el pago oportuno de las pensiones. De acuerdo con el artículo 48 de la Constitución Política de Colombia:

*“La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social. El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley. La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley. No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella. La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante.”*

Asimismo, según el artículo 53 de la Constitución:

*“El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales”.*

Además, el artículo 58 establece que:

*“Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores.”*

Por lo tanto, al tratarse de un derecho protegido constitucionalmente y adquirido contractualmente en el pasado, el Gobierno está en la obligación de financiar el faltante que enfrenta el ISS para cumplir con el pago oportuno de pensiones. Como ya se señaló, esto implica destinar un alto porcentaje del recaudo tributario actual para transferir recursos a una proporción minoritaria de la población que se benefició de contratos onerosos de pensiones, donde sus contribuciones no guardaban relación con los beneficios. De esta manera, el gasto en pensiones se constituye en una transferencia intergeneracional en la que la población trabajadora actual se ve en la obligación de pagar, con sus impuestos, las pensiones de la población retirada. Así, el gasto en pensiones se presenta como el resultado de un conflicto intergeneracional, en el que las generaciones mayores logran asegurar para sí unas rentas a costa de las generaciones jóvenes.

El pasivo pensional colombiano asciende actualmente a 130% del PIB. El Ministro de Hacienda es quien decide cómo se debe saldar esa deuda: con un mayor déficit fiscal y por ende con un mayor endeudamiento público, o con mayores impuestos. La manera en que se ponderen estas dos alternativas implícitamente determina quién va a cubrir el pasivo pensional en su mayor parte: las generaciones presentes o las generaciones futuras. El Gobierno colombiano ha optado por la segunda alternativa, de manera que el déficit fiscal del Gobierno Central ha logrado reducirse a pesar del sustancial incremento en el pago de pensiones. Esto implica que gran parte del aumento en el recaudo tributario vinculado con la reciente expansión económica ha tenido como destino el pago de pensiones.

El siguiente rubro en importancia dentro del total del gasto en transferencias lo constituyen las denominadas “otras transferencias”, conformadas por un gran número de rubros destinados a una gran variedad de sectores. Vale la pena señalar que esta cantidad de transferencias le resta transparencia al proceso presupuestal, por cuanto dificulta determinar la cantidad de recursos que están siendo destinados a los distintos fines sociales. Por esto es importante clasificar, de manera general, los sectores a los que se dirigen los recursos mediante transferencias. Con este propósito, en el cuadro IV.5 se clasifica la totalidad de las transferencias dentro de las siguientes categorías: transferencias territoriales, seguridad social y aseguramiento,

educación y deporte, control y justicia, transferencias al Ministerio de Hacienda, sector defensa, sector financiero, transferencias sociales, de infraestructura y combustibles y “otras”.

El 45% del total de transferencias se encuentra destinado a las regiones a través del Sistema General de Participación (SGP), y otro 44% se destina al sector de seguridad social. Dentro de este último, el rubro más importante, naturalmente, es el pago de pensiones. Le sigue en orden de importancia a estos dos rubros el sector de educación, que en 2006 recibió transferencias por 1,4 billones de pesos colombianos. El monto de recursos destinado a educación es aun mayor si se tiene en cuenta que el 58,5% de las transferencias territoriales deben dirigirse a este sector. En 2006, los recursos transferidos al sector de educación a través del SGP ascendieron a 9,2 billones de pesos colombianos.

Uno de los rubros más importantes dentro del gasto en educación es el pago de maestros, que determina en gran medida la distribución regional de los recursos del SGP en educación. La distribución histórica de maestros sigue patrones definidos por criterios como el poder político, el deseo de los maestros de estar en capitales en lugar de sitios inhóspitos y violentos. A pesar de la intención del Gobierno de que la transferencia de recursos se dé en consideración a la población atendida, de acuerdo con Alejandro Gaviria, decano de economía de la Universidad de los Andes, estos esfuerzos han sido infructuosos.

**CUADRO IV.5**  
**LISTADO Y CLASIFICACIÓN DE TRANSFERENCIAS, 2000-2006**  
(En miles de millones de pesos colombianos)

Transferencias	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Transferencias totales</b>	<b>16.967,13</b>	<b>19.267,22</b>	<b>22.025,51</b>	<b>22.717,64</b>	<b>28.288,78</b>	<b>33.335,00</b>	<b>36.275,54</b>
<b>Territoriales</b>	<b>9.155,89</b>	<b>10.227,60</b>	<b>11.459,64</b>	<b>12.927,69</b>	<b>14.207,31</b>	<b>15.292,67</b>	<b>16.357,73</b>
Transferencias territoriales	9.012,08	10.120,57	11.435,84	12.901,30	14.170,00	15.249,00	16.308,00
Participación IVA antiguas intendencias y comisarías	18,58	21,70	23,80	26,39	37,00	44,00	50,00
Préstamos a entidades territoriales	98,61	80,32					
Compensación ingresos tributarios eje cafetero	26,61	5,00					
<b>Seguridad Social y Aseguramiento</b>	<b>5.284,98</b>	<b>6.636,47</b>	<b>8.153,97</b>	<b>7.574,59</b>	<b>10.819,00</b>	<b>14.554,00</b>	<b>15.901,00</b>
Pensiones	3.732,27	4.564,64	5.320,56	6.062,83	9.025,00	12.281,00	13.770,00
Prestaciones sociales del Magisterio	759,55	1.265,88	854,01	690,93	593,00	664,00	626,00
Fondo pensional territorial	322,54	252,95	837,43	224,99	210,00	527,00	426,00
Prestaciones sociales y servicios médicos militares			207,80	212,46	262,00	278,00	310,00
Cesantías	156,60	210,34	189,20	136,68	429,00	297,00	294,00
Servicios médicos ferrocarriles, puertos (invías)	47,77	52,63	55,63	52,18	55,00	53,00	54,00

(continúa)

Cuadro IV.5 (continuación)

Prestaciones sociales sector salud	199,01	51,79	50,37	50,39	53,00	56,00	104,00
Fondo cesantías soldados profesionales			46,00	47,09	-	81,00	22,00
Aseguramiento vehículos de servicio público	25,00	30,00	37,97	40,00			
Subsidio enfermos de lepra			14,54	14,59	17,00	18,00	19,00
Seguros de vida profesionales			10,60	12,17	11,00	9,00	13,00
Fondo de riesgos profesionales			12,64	10,35	10,00	10,00	8,00
Sistema integral de salud en el sistema	5,08	5,92	6,46	7,30	10,00	13,00	13,00
penitenciario							
Fondo de pensiones de soldados profesionales			0,07	5,89			
Seguro desempleo							
deudores de vivienda de interés social			8,20	5,20			
Programas de apoyo en salud	37,16	202,33	2,47	1,55	0,00	3,00	3,00
Préstamos a entidades descentralizadas (ISS)			500,00		144,00	266,00	241,00
<b>Educación y Deporte</b>	<b>1.046,00</b>	<b>1.195,00</b>	<b>1.245,00</b>	<b>1.327,00</b>	<b>1.315,00</b>	<b>1.372,00</b>	<b>1.455,00</b>
Universidades	981,73	1.122,16	1.192,17	1.271,09	1.315,00	1.372,00	1.455,00
Institutos técnicos	64,53	72,41	53,00	55,65			
Préstamos pagos maestros territoriales							
<b>Control y Justicia</b>	<b>286,00</b>	<b>304,00</b>	<b>330,00</b>	<b>245,00</b>	<b>445,00</b>	<b>599,00</b>	<b>566,00</b>
Inspec.							
Alimentación para internos	55,19	65,69	68,69	64,48	92,00	117,00	125,00
Sentencias y conciliaciones	175,37	158,32	146,27	59,80	174,00	284,00	231,00
Protección personas en riesgo contra su vida	3,77	23,04	29,20	29,00	31,00	48,00	50,00
Defensoría pública			19,89	17,90	19,00	31,00	36,00
Cuota de auditaje	52,05	56,48	65,70	57,00	119,00	108,00	114,00
Garantizar derecho de los procesados				16,50	10,00	10,00	10,00
<b>Ministerio de Hacienda</b>	<b>124,00</b>	<b>97,00</b>	<b>123,00</b>	<b>206,00</b>	<b>72,00</b>	<b>154,00</b>	<b>169,00</b>
Cruce de cuentas Minhacienda	15,00	14,18	6,57	78,36	42,00	82,00	120,00

(continúa)

Cuadro IV.5 (continuación)

Provisión para ajuste incremento salarial	59,57	16,32	58,60	77,60			
Programas de modernización del Estado (Hacienda y otros)	48,25	19,16	51,18	40,26	22,00	71,00	23,00
Fondo interministerial Banca Pública Hacienda	1,19	9,00	6,50	10,00	8,00	1,00	26,00
<b>Militares</b>	<b>119,00</b>	<b>142,00</b>	<b>145,00</b>	<b>156,00</b>	<b>272,00</b>	<b>410,00</b>	<b>570,00</b>
Transferencia al Hospital Militar Central	76,84	89,39	84,46	91,25	105,00	108,00	113,00
Fondo solidaridad salud Defensa y Policía	21,73	30,87	29,79	32,43	38,00	41,00	43,00
Programa de Reinserción a la vida civil	20,71	22,21	23,95	23,60	56,00	74,00	98,00
Fondo de programas especiales para la paz			7,24	9,04	32,00	45,00	109,00
Programa de desmovilización					21,00	122,00	185,00
Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana					20,00	21,00	22,00
<b>Otros</b>	<b>647,00</b>	<b>548,00</b>	<b>528,00</b>	<b>124,00</b>	<b>801,00</b>	<b>732,00</b>	<b>1.030,00</b>
Resto de transferencias nación	237,02	381,34	60,40	75,10	765,00	634,00	814,00
Financiación partidos políticos y campañas electorales	23,59	6,91	47,11	29,16	34,00	24,00	145,00
Organismos internacionales	118,35	97,81	107,37	16,06	2,00	74,00	70,00
Mecanismos de difusión comercio exterior	250,90	60,00	301,82	3,53			
Aportes campañas directas				0,43			
Fondo garantías cooperativas (Capital Semilla)			11,63				
Fondeo Certificados de desarrollo turístico	17,47	1,71					
Financieros	261,30	78,20	0,40	121,30	312,00	151,00	165,00
Fondo de organismos financieros internacionales (FOFI)				68,32	143,00	111,00	118,00

(continúa)

Cuadro IV.5 (conclusión)

Cartera Hipotecaria	210,00	67,79	0,38	52,95	130,00	41,00	47,00
Recursos Dos por Mil - FOGAFIN, FOGACOOP, FOSADEC	50,80	10,00					
Fondo de solidaridad ahorradores y depositantes	0,47	0,42					
Aportes FOGAFIN					40,00		
<b>Social</b>	<b>41,74</b>	<b>39,33</b>	<b>39,98</b>	<b>34,94</b>	<b>45,00</b>	<b>71,00</b>	<b>61,00</b>
Programas de desarrollo agropecuario	36,74	35,83	37,33	30,83	32,00	48,00	37,00
Atención desastres y emergencias, fondo nacional de calamidades	5,00	3,50	2,65	4,11	13,00	22,00	24,00
<b>Infraestructura y combustible</b>		<b>0,18</b>		<b>0,92</b>			
Provisión para la prestación de Energía Zona no interconectada		0,18		0,92			

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). Clasificación sectorial de los autores.

INVIAS: Instituto Nacional de Vías.

ISS: Instituto de Seguro Social.

FOGAFIN: Fondo de Garantías de Instituciones Financieras.

FOGACOOP: Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas.

FOSADEC: Fondo de Solidaridad de Ahorradores y Depositantes de Entidades Cooperativas en Liquidación.

Otro rubro significativo dentro de las transferencias lo constituye el gasto militar, que asciende a 570 mil millones de pesos colombianos. Este rubro no captura la totalidad del gasto militar, ya que buena parte se encuentra clasificada como inversión. En 2006, el presupuesto total del sector defensa ascendió a 12,9 billones de pesos colombianos. La inversión militar ha crecido de manera importante a lo largo de los últimos años, debido a su importancia estratégica dentro del Gobierno del Presidente Uribe. En particular, la inversión en defensa y seguridad deberá ascender a aproximadamente 0,6% del PIB anualmente durante los próximos dos años, como resultado de un impuesto al patrimonio cuyo recaudo tiene como destino fortalecer a las fuerzas armadas.

Debe tenerse en cuenta que gran parte de las inflexibilidades vinculadas con el gasto en defensa se desprende del componente inercial relacionado con la contratación de pie de fuerza. Usualmente, al contratar un soldado o policía se calcula y presupuesta su costo en la vigencia, pero no su eventual pensión y costos de salud que afectarán de manera permanente al presupuesto futuro.

Otro componente significativo de las transferencias lo constituyen los recursos dirigidos al sector de control y justicia. Las transferencias a este sector ascendieron a 566 mil millones de pesos colombianos en 2006.

## b) Inflexibilidades en los ingresos

Las inflexibilidades cuya fuente son los ingresos surgen por normas que destinan parte de los ingresos de la Nación a un uso específico. Dentro de estas se destacan los recursos que deben ser destinados al Fondo Nacional de Regalías, la participación del IVA de las antiguas intendencias y comisarías, y los recursos para la dotación y arreglos de locales donde se encuentran escuelas industriales e institutos técnicos, entre otras.

La mayor parte de las rentas de destinación específica vigentes en el presupuesto nacional fueron creadas en la década de 1990. Esto sustenta la hipótesis planteada anteriormente de que las inflexibilidades cumplen un papel de atrapamiento de rentas para asegurar recursos públicos en el futuro y evitar que estos sean recortados ya sea por las prioridades de gasto de un nuevo gobierno, o por necesidades de ajuste fiscal. Esto es reconocido por el Ministro de Hacienda Eduardo Wiesner en su informe de 1981-1982, cuando señala que “aunque muchos de tales intereses son perfectamente legítimos en su contexto, su satisfacción no siempre es compatible con el equilibrio fiscal, por lo cual resulta indispensable asegurar que la política se diseñe en un contexto más amplio, con permanente atención a sus consecuencias de largo plazo”. Durante los años noventa – como consecuencia de un mayor grado de participación y polarización política, del surgimiento evidente de dificultades fiscales y de la adopción de reformas que favorecieron a algunos grupos sociales sobre otros– puede haber aumentado para ciertos grupos la importancia de asegurar su participación en el presupuesto (Echeverry y otros, 2004).

La composición sectorial del uso dado a estas rentas de destinación específica revela que el destino más importante lo constituyen los establecimientos públicos y le siguen en relevancia los recursos dirigidos a la seguridad social y al gasto militar, engrosando los montos para estos sectores a través de inflexibilidades en el gasto.

En el cuadro IV.6 se presenta un listado elaborado por la Dirección de Presupuesto Nacional de los gastos financiados con rentas de destinación específica. Asimismo, se señala la ley mediante la cual se decidió el destino de los recursos. Como se observa en el cuadro, la principal renta de destinación específica empleada para financiar gastos de funcionamiento la constituye el Sistema General de Participaciones (16,32 billones de pesos colombianos). Si bien esta fue clasificada anteriormente como una inflexibilidad en el gasto, debe tenerse en cuenta que este gasto se encuentra relacionado con unos ingresos que han sido apropiados para cubrirlo. Previamente (en 1996), estos ingresos equivalían al 24,5% de los ingresos corrientes de la Nación. Actualmente, si bien no equivalen a un porcentaje de los ingresos de la Nación, han crecido –como se explicó anteriormente– mediante una fórmula que toma como base el monto transferido en el año 2001. Por lo tanto, puede concluirse que los recursos transferidos a través del SGP también representan una renta de destinación específica.

Dentro de los gastos de funcionamiento se destacan también los recursos destinados al Fondo de Pensiones Territoriales (FONPET). De acuerdo con la Ley 549 de 1999, el 70% del recaudo del impuesto del timbre nacional sobre instrumentos públicos y privados debe ser ahorrado en el FONPET, para cubrir el pasivo pensional de las entidades territoriales. En el año 2006 esta suma ascendió a 426 mil millones de pesos colombianos y representa un ahorro forzoso que debe realizar la Nación para garantizar el pago de las pensiones a nivel territorial.

**CUADRO IV.6**  
**INFLEXIBILIDADES PRESUPUESTALES ORIGINADAS EN RENTAS DE DESTINACIÓN ESPECÍFICA, 1998-2006**  
*(En miles de millones de pesos)*

CONCEPTO DE GASTO	COSTO ANUAL (miles de millones de pesos)									CONCEPTO DE RENTA
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
<b>A. FUNCIONAMIENTO</b>										
1 Gastos asociados a la Seguridad Democrática Extraordinario 1838 de 2002					376.0	1,097.2	145.2	139.8	0.0	Impuesto que grava el patrimonio, por una sola vez, con una tarifa de 1,2% para patrimonios mayores de 169 millones de pesos.
2 Fonpet (Impuesto al Timbre Nacional, 70%) 1999				157.3	108.7	182.0	210.9	528.2	426.0	Impuesto al Timbre nacional sobre instrumentos públicos y documentos privados en 1,5%.
3 Gasto asociado al impuesto del Encaje (Frech) 1/ Ley 546/2000			210.0	67.8	0.383	52.9	129.8	40.8	47.3	Impuesto sobre la remuneración del encaje bancario. En el año 2000 incluye \$159 mm de Excedentes del Banco de la República
4 Antiguas Intendencias y Comisarías, Ley 12/86	15.4	17.3	18.6	21.7	23.8	26.3	37.2	43.9	49.6	0,5% del IVA. Tarifa general del 16%
5 Departamento Archipiélago de San Andrés y Providencia y Santa Catalina Ley 1/72	9.7	4.4	6.1	10.0	12.0	12.1	14.4	9.4	12.2	Impuestos Nacionales que se recaudan en el Archipiélago de San Andrés y Providencia con destino al mismo.
6 Gastos asociados al Impuesto al Oro y al Platino, su recaudo se destina a municipios productores, Decreto 2173/92	1.8	3.3	2.6	2.1	3.9	3.1	3.4	4.1	3.6	Tarifa del 4% y 5%, respectivamente, sobre el valor que pagan los comerciantes.
7 Transferencias Territoriales	6,697.9	8,050.4	8,589.2	10,120.6		10.0	50.0	388.7		
Participación en los Ingresos corrientes de la nación	2,593.0	3,053.9	3,570.7	3,641.7		10.0	50.0	388.7		15% de los Ingresos corrientes de la nación -ICN- en 1994, sube el 1% anual hasta 22% de los ICN en 2001. Por el Acto Legislativo 01 de 2001 entra a formar parte del Sistema General de Participaciones -SGP- a partir de 2002.
Situado Fiscal	3,382.0	4,496.5	4,197.4	5,576.2						23% de los ICN en 1994, 23.5% de los ICN en 1995, 24.5% de los ICN en 1996. Por el Acto Legislativo 01 de 2001 entra a formar parte del Sistema General de Participaciones -SGP- a partir de 2002.
Fondo de Compensación Educativa	722.9	500.0	821.1	902.7						Transferencia complementaria para cubrir el faltante del Situado Fiscal en educación frente al costo.
8 Sistema General de Participaciones					11,018.2	12,901.3	14,170.1	15,248.7	16,329.0	Acto Legislativo 01 de 2001 y Ley 715 de 2001. Sobre base de \$10.962 mm de 2001 se incrementa por inflación anual más 2% hasta el 2005 y 2.5% entre 2006 y 2008 (periodo de transición)
<b>SUB TOTAL FUNCIONAMIENTO</b>	<b>6,724.7</b>	<b>8,075.4</b>	<b>8,826.5</b>	<b>10,379.4</b>	<b>11,543.0</b>	<b>14,284.9</b>	<b>14,761.0</b>	<b>16,403.6</b>	<b>16,867.7</b>	

(continúa)



Cuadro IV.6 (continuación)

CONCEPTO DE GASTO	COSTO ANUAL (miles de millones de pesos)										CONCEPTO DE RENTA
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006		
<b>B. INVERSION</b>											
1 Gastos asociados a la Seguridad Democrática					270.1	324.0	258.0	0.0	0.0	0.0	Impuesto que grava el patrimonio, por una sola vez, con una tarifa de 1,2% para patrimonios mayores de 169 millones de pesos.
2 Programas de inversión social (20% del punto adicional del IVA) Ley 633/00 artículo 113				87.2	74.9	90.9	117.6	135.3	146.2	20%	20% del punto adicional del IVA. Tarifa general de 16%.
3 Programas de prevención y atención a desplazados (10% del punto adicional del IVA) Ley 633/00 artículo 108				43.6	10.5	20.4	58.8	67.7	73.1	Diez por ciento del punto adicional del IVA. Tarifa general de 16%.	
4 IVA a la TMC (art 35 LEY 788/02)											Cuatro por ciento adicional del IVA a la telefonía celular
Liquidación Plan Sectorial Recreación y Deporte							16.0	50.0	21.8	35.9	pasa de 16% a 20%
Programa Desarrollo Deportivo Deptos y Distrito Capital							10.0	14.0	7.3	12.0	
5 Fondo de Desarrollo para la Guajira, Ley 677/2001					11.6	0.0	14.1	12.0	12.5	12.5	Las importaciones de mercancías a la Zona de Régimen Aduanero Especial de Maicao, Uribia y Manaure estarán sujetas únicamente al pago del impuesto de ingreso de las mercancías, del 10% desde diciembre de 2002.
12 Universidades								40.9			Ley 30 de 1992. Incrementa aportes de la nación a las U publicas a partir del 93.
13 Ciencia y Tecnología								4.4			Ley 29 de 1990. Gobierno aporta recursos para fomento Ciencia y Tecnología.
<b>SUB TOTAL INVERSION</b>	<b>13.0</b>	<b>16.5</b>	<b>9.8</b>	<b>148.9</b>	<b>373.0</b>	<b>462.1</b>	<b>513.0</b>	<b>244.0</b>	<b>279.7</b>		

(continúa)

Cuadro IV.6 (continuación)

CONCEPTO DE GASTO	COSTO ANUAL (miles de millones de pesos)									CONCEPTO DE RENTA
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
<b>C. FONDOS ESPECIALES</b>										
1 Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, Ley 91/89	742.8	557.7	759.5	1,045.6	373.5	823.5	483.3	539.1	598.9	Ingresos Fondo del Magisterio
2 Fondo N. de Regalías Artículo 361 Ley 141/94	79.5	407.2	453.0	1,023.5	771.7	333.0	258.5	175.4	315.2	Destinación específica del total de las regalías por la explotación de recursos naturales no renovables.
3 Subcuenta de Solidaridad y Garantía en salud, Ley 100/93	718.2	702.4	576.1	771.0	689.2	591.8	1,001.4	969.3	1,419.9	Un punto adicional a la tarifa de seguridad social en salud
4 Fondo de Salud Militares, Ley 352/97	113.5	128.4	155.1	196.4	201.3	220.9	246.6	269.4	299.2	Contribuciones a la seguridad social en salud de las fuerzas militares
5 Fondo de Salud Policía, Ley 352/97	134.3	168.0	165.6	193.3	198.2	218.4	263.4	275.7	307.0	Contribuciones a la seguridad social en salud de las fuerzas militares
6 Fondo de Seguridad y Convivencia ciudadana, Ley 418/97		20.0	16.0	33.0	21.3	42.8	26.9	24.2	51.5	Contribución del 5% a cargo de las personas naturales y jurídicas que suscriban contratos de obras públicas con entidades de derecho público.
7 Fondo de Solidaridad Pensional Ley 100/93	96.1	150.3	150.0	153.8	160.0	169.6	191.4	218.0	249.0	Aporte adicional de un punto a la tarifa del régimen general de pensiones.
8 Contraloría General de la República Ley 106/93	104.5	120.8	129.6	134.2	143.6	145.2	155.4	176.1	190.2	Cuota de fiscalización a entidades vigiladas por la Contraloría General de la República.
9 Financiación Sector Justicia Ley 86/93; Ley 55/85; Ley 6/92	70.1	91.8	85.1	117.4	104.1	86.4	135.3	142.2	168.6	Parte de los derechos por registro de instrumentos públicos, más los rendimientos financieros de los depósitos judiciales después de restar encajes y el 10% de los ingresos brutos de las notarias.
10 Fondos Internos Ministerio de Defensa Decreto 2350/71	92.6	97.8	112.7	136.0	127.2	141.5	181.0	133.3	188.2	Ingresos de fomento docente de la Universidad Militar, de contratos interadministrativos con Ecopetrol y demás.
11 Fondos Internos Policía Nacional Decreto 2350/71	35.5	40.7	65.5	93.0	77.8	74.6	84.8	84.6	93.9	Arrendamientos, contratos de alarma, venta de pliegos para licitaciones y contratos de servicio de vigilancia.
12 Escuelas Industriales e Institutos Técnicos Ley 21/82	33.6	44.2	64.5	72.4	53.0	85.7	53.0	82.4	60.0	Transferencia de la Nación, los departamentos, distritos y municipios de 1% del total de las nóminas respectivas.
13 Fondo Sobretasa al ACPM Ley 488/98		28.0		54.0	51.0	30.9	47.7	58.0	262.6	3% de la sobretasa al ACPM.
14 Fondo de Solidaridad del Sector Eléctrico Ley 142/94	25.0	20.0	31.9	35.1	89.2	36.5	124.1	60.2	85.2	Superávit de las contribuciones de solidaridad para subsidios que liquiden las entidades prestadoras de servicios públicos.
15 Fondo de Apoyo Financiero en Zonas No Interconectadas Ley 633/2000				40.0	15.0	16.8	50.5	63.4	29.5	Un peso por cada kilovatio-hora despachado en la bolsa de energía, recaudado por el administrador del sistema de intercambios comerciales.
16 Contribución Superindustria y Comercio Decreto 297/68	9.8	13.1	18.1	19.7	22.7	23.0	22.0	22.4	23.7	Recaudo por el cobro de trámites de registro de marcas, patentes, prórrogas, en general de las tarifas en desarrollo de sus funciones.
17 Fondo de Compensación Ambiental Ley 344/96	13.4	13.0	17.0	21.2	17.4	9.0	15.0	25.0	23.3	Los ingresos provienen del 20% de los recursos percibidos por las Corporaciones Autónomas con excepción de las de desarrollo
18 Fondo de Defensa Nacional Ley 1/45 y Ley 20/79, Ley 48/93	20.4	33.0	31.6	45.8	43.3	49.9	61.6	46.6	54.6	Cuota de Compensación Militar que pagan quienes no prestan servicio militar.
19 Pensiones CVC Decreto Ley 1275/94	9.2	11.0	11.9	13.1	13.8	14.9	15.7	16.8	17.5	Producto de la venta de acciones de la Nación a EPSA.
20 Dirección General de Comercio Exterior Decreto 2553/99					12.2	10.9	12.9	12.0	12.5	Ingresos por venta de información de banco de datos, publicaciones, formularios.

(continúa)

Cuadro IV.6 (continuación)

CONCEPTO DE GASTO	COSTO ANUAL (miles de millones de pesos)										CONCEPTO DE RENTA
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006		
<b>C. FONDOS ESPECIALES</b>											
21 Fondo de Riesgos Profesionales (Art. 87Dto.1295/94) Ley 100/93	5.8	7.0	16.7	19.0	12.7	10.3	10.0	10.5	8.0	1% del recaudo por cotizaciones a cargo de los empleadores a las aseguradoras de riesgos profesionales.	
22 Fondo de Investigación en Salud Artículo 335 CP Y Ley 643/2001				7.0	7.0	7.0	21.0	6.0	21.0	Porcentaje de los recursos del monopolio de las actividades de juego y azar.	
23 Fondo de Pensiones Superintendencias (FOPEP) Decreto 3116/97		1.2	5.5	5.8	6.3	6.9	21.5	10.3	11.0	Recursos de las superintendencias que se trasladan al FOPEP para atender obligaciones pensionales de exfuncionarios.	
24 Comisión de Regulación de Energía y Gas Ley 142/94	3.7	4.1	3.8	6.0	8.1	6.6	6.4	7.9	9.1	Contribución de las entidades vigiladas.	
25 Contribución Supernacional de Valores Ley 32/79	1.5	1.5	4.0	4.3	5.3	13.0	14.5	13.3	16.4	Derechos de inscripción en el registro nacional de valores y derechos por ofertas públicas.	
26 Fondo de Bienestar de la Contraloría Ley 106/93	6.8	2.4	2.3	2.4	11.3	12.1	10.9	0.1	0.2	Los ingresos del Fondo provienen de las cesantías parciales y definitivas del personal de la Contraloría General de la República.	
27 Comisión de Regulación de Agua Potable Ley 142/96	2.5	3.0	3.1	3.9	3.8	4.3	4.8	6.6	12.0	Contribución de las entidades vigiladas.	
28 Fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos Ley 472/98		0.2	0.0	0.0	6.2	5.0	5.0	5.0	5.0	Donaciones de organizaciones privadas que manejen recursos públicos, indemnizaciones de acciones populares y de grupo y demás.	
29 Contribución Superpuertos Ley 1/91	12.8	19.8	18.2	8.5	7.4	4.4	8.1	2.6	3.0	Tasas de vigilancia que cobra la Superintendencia de Puertos a los operadores portuarios.	
30 Comisión de Regulación de Telecomunicaciones Ley 142/94	4.3	6.2	5.4	6.1	5.8	4.0	4.9	5.9	6.7	Comisiones de las entidades sometidas a su control.	
31 Fondo de Estupefacientes Ley 30/86	2.1	3.1	3.1	3.1	3.5	4.0	4.2	4.4	5.0	Los recursos del Fondo provienen de la comercialización de medicamentos e importación de materias primas de control especial.	
32 Contribución Super Subsidio Familiar Ley 21/81	3.1	4.2	3.4	3.7	3.9	3.4	4.4	4.7	9.0	Contribución de las Cajas de Compensación Familiar.	
33 Fondo de subsidio de la sobretasa a la gasolina Ley 488/99		4.1	0.0	3.5	3.2	12.3	3.3	3.4	12.6	5% de los recursos que recaudan los departamentos de la sobretasa a la gasolina.	
34 Junta Central de Contadores Ley 43/90	0.7	0.3	1.2	1.6	1.6	1.7	1.5	1.5	1.6	Cuota de inscripción que deben pagar los contadores públicos para ejercer como profesional.	
35 Instituto de Estudios del M. Público Ley 201/95; Ley 223/95	0.8	0.8	1.2	1.3	1.8	1.3	1.9	2.0	2.4	Matrículas y demás conceptos que cancelan los estudiantes.	
36 Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y sus Profesiones Auxiliares Ley 435/98		0.0	1.1	1.1	1.1	1.2	1.2			Ingresos por la expedición de tarjeta de matrícula profesional, certificados, constancias.	

(continúa)

Cuadro IV.6 (continuación)

CONCEPTO DE GASTO	COSTO ANUAL (miles de millones de pesos)										CONCEPTO DE RENTA
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006		
<b>C. FONDOS ESPECIALES</b>											
37 Fondo Conservación de Museos y Teatros Ley 397/97					1.0	0.6	0.7	0.5	0.5		Ingresos por actividades culturales y eventos afines a los objetivos de los museos.
38 Fondo Rotatorio de Minas y Energía Ley 141/94	0.8	0.9	0.5	0.2	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1		Ingresos por pago de licencias de explotación minera, alquiler de equipos y venta de pliegos para licitaciones.
39 Fondo Escuela Nacional del Deporte Decreto 1746 de 2003							0.2	4.6	4.8	5.0	Ingresos por la venta de bienes y servicios ofrecidos por la Escuela
40 Fondos de Recursos de Monitoreo y Vigilancia Edu. Superior. Ley 635 de 2000						2.4	8.3	12.5	3.8		Cobro de tarifas por servicios que presta el ICFES
41 Fondo -FONPET- Magisterio. Art. 2o. Ley 549/99 Art. 4o. Ley 715 de 2001								100.0	100.0	100.0	Transferencia cálculo actuarial de los docentes que se pagaban con recursos propios de las entidades territoriales
42 Contribución Superintendencia Bancaria	46.3	53.4	0.0	0.0							Contribución de las entidades vigiladas. Se convierte en Establecimiento Público a partir del año 2000
43 Contribución para la Descentralización Art. 46 Ley 6a./91 y Art. 58 de la Ley 223 /1995	154.0	206.6	289.8	0.0							Impuesto global a la gasolina motor, destinado al cubrimiento parcial de las transferencias a los municipios. La Sentencia C-1545/00 declaró inexecutable la distribución de este impuesto global
44 Fondo de Infraestructura Carcelaria		22.9									
45 Unidad Administrativa Especial de Comercio Exterior. Decreto 2553 de 1999			9.5	11.0							Ingresos por los registros de importación, importadores, de exportadores, de producción nacional, y por la venta de formularios de importación, origen y licencia previa.
46 FOGAFIN Contribuciones sobre Transacciones Financieras Dto2331/98 y Dto. 3813/03				38.4		107.0	40.0				Aforo de vigencias expiradas recursos de Emergencia Económica Crisis Financiera
47 Fondo de Apoyo Financiero en Zonas Rurales Interconectadas Ley 788/2002						2.0	45.0	45.0	30.0		Un peso por cada kilovatio-hora despachado en la bolsa de energía, recaudado por el administrador del sistema de intercambios comerciales.
48 Fondo Especial de Energía Social (FOES Art. 118 de la Ley 812 de 2003)							60.0	210.0	320.0		Los recursos provienen del 80% de las rentas de congestión producto de la exportación de energía, calculadas por la ASIC.
49 Fondo de Pensiones Notariado y Registro (Art. 4 del Decreto 2773 de 2001)									7.0		Para cubrir hasta cuarenta (\$40) pesos por kilovatio hora del valor de la energía eléctrica para zonas de difícil gestión
50 Fondo Especial Comisión Nacional de Búsqueda (Art. 18 Ley 971/05)											Traslado de Supernotariado y Registro al Minhacienda de partidas para el pago de pensiones cuando hay faltante

(continúa)

Cuadro IV.6 (conclusión)

CONCEPTO DE GASTO	COSTO ANUAL (miles de millones de pesos)									CONCEPTO DE RENTA
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
<b>SUB TOTAL FONDOS ESPECIALES</b>	<b>6,539.6</b>	<b>6,987.1</b>	<b>7,212.2</b>	<b>8,327.1</b>	<b>7,279.7</b>	<b>7,341.1</b>	<b>7,820.5</b>	<b>7,861.2</b>	<b>9,051.9</b>	
1 Total establecimientos públicos	3,926.2	4,863.0	4,180.0	4,769.0	5,055.3	4,896.2	6,951.7	7,619.1	6,973.0	
<b>GRAN TOTAL (A+B+C+1)</b>	<b>17,203.5</b>	<b>19,942.0</b>	<b>20,228.5</b>	<b>23,624.4</b>	<b>24,251.0</b>	<b>26,984.3</b>	<b>30,046.3</b>	<b>32,128.0</b>	<b>33,172.3</b>	
<b>2. TOTAL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL -Sin deuda-</b>	<b>24,000.8</b>	<b>28,909.3</b>	<b>32,614.3</b>	<b>38,204.5</b>	<b>43,882.3</b>	<b>46,117.2</b>	<b>54,717.5</b>	<b>61,729.4</b>	<b>66,993.0</b>	
<b>3. PARTICIPACIÓN % (1/2)</b>	<b>71.7</b>	<b>69.0</b>	<b>62.0</b>	<b>61.8</b>	<b>55.3</b>	<b>58.5</b>	<b>54.9</b>	<b>52.0</b>	<b>49.5</b>	

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).

Las rentas de destinación específica dirigidas a inversión son relativamente pocas. Para 2006 ascendieron a un total de 297 mil millones de pesos colombianos. Dentro de estas se destacan las rentas destinadas a financiar inversión social. De acuerdo con la Ley 633 de 2000, el 20% del punto adicional en la tarifa del IVA, por sobre la tarifa general de 16%, deberá destinarse a inversión social. Para 2006, esto representó recursos por 146,2 mil millones de pesos colombianos. Además, en la misma ley se establece que el 10% del punto adicional debe destinarse a financiar programas de prevención y atención a desplazados, lo que en 2006 representó recursos por 73,1 mil millones de pesos colombianos. Llama la atención, sin embargo, que estos recursos también sean clasificados como inversión por parte de la Dirección de Presupuesto Nacional.

La mayor parte de las rentas de destinación específica se concentra en la financiación de fondos especiales. El total de estas rentas asciende a 9 billones de pesos colombianos para el año 2006. Le siguen en importancia las rentas dirigidas a los establecimientos públicos, que ascienden a 6,9 billones de pesos colombianos para el mismo año.

Dentro de las rentas específicas destinadas a fondos especiales se destacan los recursos dirigidos a la Subcuenta de Solidaridad y Garantía en Salud. La Ley 100 de 1993, que regula el sistema público de salud, establece que se debe cobrar un punto adicional a la tarifa de contribución al sistema obligatorio de salud para financiar un subsidio en salud a las personas que se encuentran fuera del sistema. En 2006 estas contribuciones ascendieron a 1,4 billones de pesos colombianos. Le sigue en importancia el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, al que se dirige el 100% de los ingresos del magisterio, de acuerdo con la Ley 91 de 1989. Dichos recursos ascendieron a 598 mil millones de pesos colombianos. La mayor parte de las rentas de destinación específica que se orientan a fondos especiales se concentran en el sector de seguridad social y aseguramiento. Más de 3 billones de pesos colombianos, lo que equivale a cerca de un 1% del PIB, fueron destinados mediante este mecanismo al sector de seguridad social en 2006. La mayor parte de estos recursos representan ahorro para cubrir el pasivo pensional.

Si bien parece razonable separar recursos en el presente para cubrir un gasto futuro, como es el caso del pasivo pensional, esto solo tiene sentido para una economía con superávit fiscal. Carece de sentido financiero que en una economía como la colombiana, donde el déficit fiscal asciende a cerca del 4% del PIB al año, se ahorre más de un 1% del PIB para el pago de pensiones futuras. Esta previsión implica que el Gobierno debe buscar financiar un déficit, a tasas de mercado, e incrementar su deuda para poder darse el lujo de ahorrar estos recursos como le obliga la ley.

Otro renglón importante de las rentas de destinación específica lo conforman las regalías. El total de regalías por la explotación de recursos naturales no renovables –que en 2006 representaron 315,2 mil millones de pesos colombianos– son transferidas al Fondo Nacional de Regalías, que posteriormente las distribuye entre las regiones.

En total, las rentas de destinación específica, incluidas las transferencias territoriales al SGP, ascienden a 33.172 billones de pesos colombianos en 2006. Teniendo en cuenta que el presupuesto total de rentas y recursos de capital, excluida la deuda, asciende a 66,9 billones de pesos colombianos, las rentas de destinación específica representan una inflexibilidad equivalente al 49,5% del total de los ingresos. Esto revela el grado sustancial en que el Gobierno está maniatado para decidir el uso de sus ingresos.

Las inflexibilidades en el ingreso atentan contra uno de los principios presupuestales consagrado actualmente en el Estatuto Orgánico del Presupuesto: la Unidad de Caja. En la exposición de motivos de la Ley 110 de 1912, el Ministro del Tesoro, Carlos Rosales, enfatiza dicho principio como elemento fundamental de un presupuesto sano, dado que facilita la contabilidad. Al hacer de los ingresos un solo acervo, permite priorizar el gasto basándose en el beneficio que este genera y facilita el pago de las obligaciones en situaciones deficitarias.

Asimismo, en su Tratado de Hacienda Pública, Esteban Jaramillo (1930) hace referencia a la importancia del principio de unidad de caja, apelando a la experiencia internacional. Señala que la unidad de caja es una “regla invariable de toda correcta organización fiscal [la cual] concentra en un fondo común todos los ingresos al Erario y se opone a la destinación de determinadas rentas para ciertos

servicios”<sup>114</sup>. Añade Jaramillo que “fuera del desorden que introducen en el manejo de la Hacienda estas destinaciones especiales, presentan, como ya se dijo, el grave inconveniente de que quedan servicios insuficientemente dotados, al tiempo que otros dejan un superávit que no se sabe a qué aplicar”<sup>115</sup>.

La evidencia histórica resumida en Echeverry y otros, 2004 sugiere que desde comienzos de siglo los distintos ministros de Hacienda se han pronunciado con respecto a las rentas de destinación específica y a la prodigalidad de los parlamentarios para ordenar gastos sin establecer previamente los recursos con que han de financiarse. Estos problemas señalados por los ministros de Hacienda hace 100 años son los mismos que afectan hoy al presupuesto público, evitando la optimización en el uso de los recursos, generando ineficiencia en el gasto y obstaculizando el logro de un equilibrio presupuestal. Lo que resulta paradójico es que en distintos momentos del tiempo, y tal como lo establece en la actualidad el Artículo 359 de la Constitución, las rentas de destinación específica han existido a pesar de estar “prohibidas” y pese a que el principio de Unidad de Caja se encuentra explícitamente consagrado en la Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto 111, 1996, art. 12).

No obstante, el fundamento legal de las inflexibilidades del ingreso contenidas actualmente en el presupuesto también está dado por la Constitución. El artículo 359 establece que “No habrá rentas de destinación específica” y seguidamente añade: “se exceptúan: 1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios. 2. Las destinadas para inversión social. 3. Las que con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.”

Esta excepción a las rentas de destinación específica es lo suficientemente amplia como para validar toda suerte de inflexibilidades en el ingreso, en particular si están justificadas como inversión social, la que no está definida dentro de la Constitución.

### c) Recursos parafiscales

El tercer subconjunto de inflexibilidades que se considera en este trabajo son los recursos parafiscales. Las contribuciones parafiscales son: “...aquellas tasas o aportes que, por ministerio de la ley, determinados sectores económicos o sociales están obligados a pagar a favor de un ente público o privado, con el fin de que reviertan en beneficio de quienes hicieron la contribución, bien sea en la forma de servicios sociales, o bien mediante la aplicación de mecanismos de regulación económica”<sup>116</sup>.

La parafiscalidad se encuentra consagrada explícitamente en la Constitución Política de 1991, en los Artículos 150 y 338, donde se establece que es facultad del Congreso, las Asambleas Departamentales y los Consejos Municipales y Distritales establecer, en tiempos de paz, las contribuciones fiscales y parafiscales. Debido a que se trata de recursos públicos sobre los que el Ejecutivo no tiene mayor discreción y están destinados a una entidad o a un fin específico, se adaptan al criterio de inflexibilidad definido anteriormente. Para Lleras de la Fuente y otros (1992), citado por Ferrer (1996), estos aportes se han convertido en una “técnica” para la apropiación implícita de Rentas de Destinación Específica:

*“La parafiscalidad es una técnica de generación y manejo de los recursos públicos por fuera del presupuesto central, afectados a una destinación especial de carácter económico o social, cuya fijación corresponde a las corporaciones públicas, pero cuya administración se entrega a organismos autónomos de carácter público o privado, que pueden ser de economía dirigida, de carácter gremial o profesional, o de previsión social. Debe observarse, en consecuencia, que si bien el artículo 359 prohíbe las rentas nacionales de destinación específica, las contribuciones parafiscales quedan excluidas de tal prohibición en virtud de lo dispuesto por el artículo aquí comentado. Entre nosotros existe un considerable número de exacciones parafiscales de diversas especies, tales como las deducciones y cuotas para la seguridad social, el subsidio familiar, el*

---

<sup>114</sup> Serna, 1988, pg 111.

<sup>115</sup> Serna, 1998, pg 111.

<sup>116</sup> Lleras de la Fuente y otros (1992).

*servicio nacional de aprendizaje, la retención cafetera, el fomento arrocero, etc., que no obedecían a unos principios reguladores básicos*<sup>117</sup>.

La discusión sobre la conveniencia o no de las contribuciones parafiscales y sus implicaciones en la elaboración del Presupuesto de la Nación debe considerar más a fondo la definición de “parafiscalidad”. En la sentencia C-308/94 de la Corte Constitucional se habla de parafiscalidad “como una forma de gravamen que se maneja por fuera del presupuesto.[...] No es con todo, un ingreso de la Nación y ello explica porqué no se incorpora al presupuesto nacional, pero no por eso deja de ser producto de la soberanía fiscal, de manera que sólo el Estado a través de los mecanismos constitucionalmente diseñados con tal fin (la ley, las ordenanzas y los acuerdos) puede imponer esta clase de contribuciones como ocurre también con los impuestos. [...] Las contribuciones parafiscales, se repite, son recursos públicos pero no son ingresos corrientes de la Nación”<sup>118</sup>.

Otra característica importante de la parafiscalidad tiene que ver con la presunta relación entre la contribución y el beneficio que reciben aquellos que deben hacer los aportes. Este es un criterio crucial para diferenciar los recursos parafiscales de las tasas y de los impuestos. Como señala Ferrer (1996), comúnmente se argumenta que todo pago a la administración pública que no implique a cambio un beneficio directo, inmediato y razonable constituye un impuesto y no un recurso parafiscal. Sin embargo, un análisis de las contribuciones parafiscales más importantes que hacen los empleadores al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) evidencia que las contribuciones parafiscales no tienen que guardar, necesariamente, una relación directa ni inmediata con el beneficio recibido. Muchos empresarios contribuyen al SENA aunque no necesiten mano de obra calificada y en muchos casos, por más que la necesiten, no pueden obtenerla. Algo similar ocurre con las cotizaciones al ICBF, pues muchos empleados de una empresa pueden no necesitar los servicios de esta entidad (por ejemplo, si no tienen hijos), pero aun así, el empleador debe cotizar por ellos. Todo esto implica que un gravamen, para ser reconocido como un recurso parafiscal y no como un impuesto, debe tener una contraprestación, pero esta no tiene que ser inmediata ni proporcional. Según Ferrer (1996), la parafiscalidad se encuentra más cerca de los impuestos que de las tasas (de hecho a los aportes al SENA y al ICBF se les llama en ocasiones impuestos a la nómina).

En el Presupuesto General de la Nación no se incluyen todas las rentas parafiscales, puesto que muchas de ellas ingresan directamente a las entidades, como es el caso de las Cajas de Compensación Familiar. Esto conduce a reconsiderar la alternativa de no incluir los recursos parafiscales en el Presupuesto General de la Nación y de esta manera replantear el carácter inflexible de estos recursos. La Corte Constitucional –en la sentencia C-046 citada por Ferrer (1996)– señala que “es necesario advertir que lo más adecuado es que los recursos parafiscales no aparezcan en el presupuesto nacional, pero el hecho de que la ley que los crea señale cosa distinta no significa –por ese solo hecho– que transformen su naturaleza de recursos parafiscales en recursos tributarios de la Nación.” Ferrer (1996) plantea a su vez que las contribuciones parafiscales han de incorporarse al presupuesto nacional, pues de acuerdo con el artículo 345 de la Constitución “en tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos.” De esta forma, resulta inconstitucional excluir algunos recursos parafiscales del presupuesto, ya que toda contribución fiscal o parafiscal debe estar incluida en el presupuesto para poder llevar a cabo su percepción.

Lo anterior corrobora la naturaleza inflexible de estos recursos, que deben necesariamente formar parte del presupuesto de la Nación, pero de los cuales el Gobierno no está en libertad de disponer. Además, es necesario tener en cuenta que el recaudo de recursos parafiscales incrementa la carga tributaria como cualquier otro impuesto, generando distorsiones en el mercado laboral. El recaudo de impuestos parafiscales ascendió a 3,32% del PIB en el año 2004, lo que representaba el 22,6% del total del recaudo nacional para el mismo año<sup>119</sup>. El peso de la carga tributaria parafiscal es considerable e incide de manera significativa en la presión tributaria total.

---

<sup>117</sup> Ferrer, 1996, p. 63

<sup>118</sup> Ferrer, 1996, p. 64-65

<sup>119</sup> Haindl (2005, p. 14).



**CUADRO IV.7**  
**RECAUDO DE IMPUESTOS PARAFISCALES**  
*(En porcentaje del PIB)*

Año	Seguridad Social	ICBF	SENA	Fondo del Café	Otras entidades	Total recaudación parafiscal
1998	3,87	n.d.	n.d.	0,15	n.d.	4,83
1999	3,58	0,53	0,28	0,08	0,02	4,49
2000	2,85	0,48	0,26	0,08	0,02	3,69
2001	2,86	0,52	0,27	0,00	0,02	3,67
2002	2,64	0,51	0,27	0,01	0,03	3,47
2003	2,47	0,49	0,27	0,06	0,03	3,32

Fuente: Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS).

En el cuadro IV.8 se muestra la evolución de las contribuciones al SENA y al ICBF desde 2000 hasta 2006. Estos dos rubros representan los dos impuestos parafiscales más significativos, y entre los dos ascienden a más de 2,5 billones de pesos colombianos en 2006.

**CUADRO IV.8**  
**CONTRIBUCIONES AL SENA E ICBF, 2000 – 2006**  
*(En millones de pesos colombianos)*

Año	Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)
2000	446.941,8	842.596,8
2001	504.633,0	981.719,3
2002	548.375,9	1.044.603,5
2003	606.996,1	1.116.168,9
2004	667.023,5	1.247.393,4
2005	753.906,8	1.425.935,3
2006	890.034,3	1.632.071,8

Fuente: Dirección Nacional de Presupuesto (DNP).

Un último punto que discute Ferrer tiene que ver con la forma en que se ha “abusado” del criterio de parafiscalidad para “disfrazar” algunas Rentas de Destinación Específica. Al analizar el presupuesto de 1994, Ferrer encuentra que una serie de recursos enumerados como parafiscales en ese entonces corresponden en realidad a tasas por servicios (como los Fondos de Publicaciones de la Contraloría, los de la Universidad Militar Nueva Granada, los ingresos de la Junta Central de Contadores y los de las Escuelas Industriales e Institutos Técnicos).

En contraste, rubros como la compensación por canales radioeléctricos regionales y los aportes que deben hacer las notarías para la administración de la justicia, que aparecían como recursos parafiscales en el presupuesto de 1994, son en realidad Rentas de Destinación Específica ya que, según Ferrer, carecen de contraprestación. Sin embargo, un posible motivo para disfrazar algunos ingresos de la Nación como recursos parafiscales podía ser el incentivo del Gobierno a disminuir el monto de sus ingresos corrientes sobre cuya base se calculaban las transferencias territoriales hasta la expedición del Acto Legislativo 02 del 2001. De ser este el caso, la presencia de una rigidez presupuestal, como lo son las transferencias territoriales, habría redundado en la creación de nuevas rigideces para evadirla, derivando en una mayor inflexibilidad presupuestal.

#### **d) Gasto tributario**

El último grupo de inflexibilidades presupuestales contemplado en este trabajo comprende el gasto tributario. Esto es, las exenciones tributarias que se otorgan a diferentes

sectores de la economía, que se traducen en un menor recaudo para la Nación y por ende equivalen a una transferencia directa de recursos hacia determinados actores.

Los tratamientos tributarios preferenciales se justifican en la teoría como mecanismos destinados a generar incentivos a ciertos sectores económicos que se consideran estratégicos. Sin embargo, este no siempre es el caso y las exenciones tributarias son utilizadas por grupos de interés que buscan atrapar rentas mediante un tratamiento tributario favorable. El resultado de una acumulación excesiva de exenciones es un sistema tributario poco transparente y poco equitativo, que facilita la evasión y la elusión disminuyendo el recaudo tributario.

En la estructura tributaria colombiana se incluye un gran número de tratamientos preferenciales a través de exenciones, descuentos, deducciones y tarifas diferenciales. Estos han derivado en una alta complejidad tributaria que resulta costosa, inequitativa e ineficiente.

Los beneficios tributarios otorgados a través del impuesto a la renta durante el año 2006 ascendieron a 17,575 mil millones de pesos colombianos, equivalentes a un costo fiscal de 4,536 mil millones de pesos colombianos, que representan un 1,4% del PIB.<sup>120</sup> Entre estos se destacan los ingresos no gravables de las personas naturales y jurídicas que conllevan beneficios tributarios, como las deducciones especiales (entre ellas, donaciones a entidades sin fines de lucro, a fondos mixtos de promoción de la cultura y el arte), la deducción de impuestos locales, las rentas exentas (entre ellas, gastos de representación de magistrados de los tribunales y sus fiscales, pagos laborales, licoreras y loterías) y los descuentos tributarios (descuentos por reforestación), además de los beneficios tributarios sobre las rentas laborales.<sup>121</sup> Dentro de estos últimos se destacan los diferentes gastos que se consideran exentos del impuesto a la renta. Entre estos se cuentan los aportes a cuentas de Ahorro y Fomento a la Construcción –creadas para incentivar la compra de viviendas tras la recesión económica y por esta vía reactivar el sector de la construcción y el ahorro voluntario en fondos de pensiones– medida adoptada para promover el ahorro pensional. Además, existen deducciones para el pago de intereses de vivienda, o alternativamente para gastos por educación y salud prepagada.

Para el año 2006, dentro de los principales beneficios tributarios otorgados a través del impuesto a la renta se destaca una deducción del 30% para la inversión en activos fijos reales productivos. Esta deducción tenía como objetivo promover la inversión privada, de manera que la mayor producción de ahí en adelante compensara con creces el costo fiscal inicial de la política. En 2006 este beneficio fue solicitado por 5.752 declarantes, por un valor de 4,829 miles de millones de pesos colombianos. La mayor parte de esta deducción (1,221 miles de millones de pesos colombianos) se concentró en el sector minero.

Por su parte, las rentas exentas alcanzaron un monto estimado de 12,555 miles de millones de pesos colombianos en 2006, lo que implica un costo fiscal de 2,553 miles de millones de pesos colombianos. Como se observa en el cuadro IV.9, la mayor parte de estas se concentraron en los sectores de servicios financieros (877 miles de millones de pesos colombianos) y minero (865 miles de millones de pesos colombianos).

---

<sup>120</sup> Marco Fiscal de Mediano Plazo 2007, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

<sup>121</sup> Exposición de Motivos, proyecto de reforma tributaria de 2006.

**CUADRO IV.9**  
**RENTAS EXENTAS DE SOCIEDADES POR TIPO DE DECLARANTE, 2006**  
*(En miles de millones de pesos y porcentajes)*

Subsector Económico	Contribuyentes	No contribuyentes	Régimen especial	No clasificados	Total	Participación total subsectores/total contribuyentes (%)
Otros servicios	125	495	552	36	1.208	27,1
Servicios financieros	613	49	214	1	877	19,7
Minero	863	0	2	0	865	19,4
Industria de la madera, corcho y papel	280	13	1	1	295	6,6
Manufactura alimentos	206	2	46	0	254	5,7
Fabricación de productos minerales y otros	230	4	2	0	236	5,3
Fabricación de sustancias químicas	197	0	22	0	219	4,9
Servicios de transporte, almacenamiento y comunicaciones	97	0	34	1	133	3,0
Comercio al por mayor	19	1	54	0	74	1,7
Actividades deportivas y otras actividades de esparcimiento	17	1	41	3	62	1,4
Agropecuaria, silvicultura y pesca	50	1	7	1	59	1,3
Construcción	33	1	8	0	42	0,9
Comercio al por menor	4	1	33	0	38	0,9
Electricidad, gas y vapor	33	0	2	1	36	0,8
Manufactura textiles, prendas de vestir y cuero	28	0	1	0	29	0,7
Servicios de hoteles, restaurantes y similares	23	0	0	0	23	0,5
Comercio al por mayor y al por menor de vehículos automotores, accesorios y productos conexos	2	0	4	0	6	0,1
<b>Total</b>	<b>2.820</b>	<b>568</b>	<b>1.023</b>	<b>44</b>	<b>4.455</b>	<b>100%</b>
Participación dentro del total de declarantes	<b>63%</b>	<b>13%</b>	<b>23%</b>	<b>1%</b>	<b>100%</b>	

Fuente: Dirección de Estudios Económicos (DEE).

Por otra parte, existen también los descuentos tributarios que inciden directamente en el valor del impuesto que paga el contribuyente, a diferencia de las rentas exentas que afectan a la base gravable. El monto de estos descuentos es sustancialmente menor, dado que se han venido eliminando lentamente en el sistema tributario. Para 2006, el costo fiscal de los descuentos tributarios ascendió a 191 mm de pesos colombianos.

Lo anterior se traduce en una gran inequidad entre los diferentes sectores económicos, donde en virtud de las diferencias en tarifas se favorece a determinados sectores a costa de otros. De acuerdo con el cuadro IV.10, la tarifa promedio de renta varía entre los diversos subsectores, oscilando entre el 30,2%, cobrado a la industria maderera y el 42,6% cobrado al subsector de comercio al por mayor.

La estructura actual del IVA también conlleva importantes distorsiones e inequidades por sector económico. Los datos de las declaraciones de ventas correspondientes al año 2005 sugieren que los tratamientos preferenciales representan cerca de la mitad de las ventas totales. Compatible con esta información es la tarifa efectiva en ventas, que en promedio se sitúa en 8,0%. Los subsectores donde mayor incidencia tenían las exenciones y exclusiones en 2005 eran electricidad, gas y vapor, mientras que la cobertura del IVA es casi total en la manufactura de textiles y fabricación de productos minerales<sup>122</sup>. Para 2006 se observa que la tarifa efectiva en ventas es menor a 2005 (7,5%) y el 44,4% de las ventas totales se encuentran exentas o excluidas. Los subsectores más favorecidos por este gasto tributario son los sectores de comercio al por mayor y al por menor, electricidad, gas y vapor, y la construcción. El total de exenciones y exclusiones asciende a 247,228 millones de pesos colombianos en 2006 (véase el cuadro IV.11).

**CUADRO IV.10**  
**TARIFA EFECTIVA PROMEDIO DEL IMPUESTO A LA RENTA EN 2004**  
*(En porcentajes)*

Subsector	Tarifa efectiva
Comercio al por mayor	42,59
Comercio de vehículos y conexos	41,46
Servicios de hoteles, restaurantes y similares	41,13
Electricidad, gas y vapor	40,55
Agropecuario	39,14
Servicios de transporte, almacenamiento y comunicaciones	39,04
Actividades deportivas y otras actividades de esparcimiento	38,34
Servicios financieros	38,25
Fabricación de productos minerales y otros	38,17
Construcción	38,15
Manufactura textiles, prendas de vestir y cuero	37,79
Manufactura alimentos	37,65
Otros servicios	36,41
Fabricación de sustancias químicas	36,27
Mínero	34,77
Comercio al por menor	34,76
Industria de la madera	30,20
Total	37,32
Desviación ponderada	2,16
Tarifa máxima	42,59
Tarifa mínima	30,20

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

<sup>122</sup> Exposición de motivos, proyecto de Reforma Tributaria, 2006.

**CUADRO IV.11**  
**EXENCIONES Y EXCLUSIONES EN EL IVA 2005 Y 2006**  
*(En millones de pesos y porcentajes)*

Subsector Económico	2005			2006		
	Exenciones y exclusiones <sup>a</sup>	% de ventas exentas o excluidas <sup>b</sup>	Tarifa efectiva en ventas <sup>c</sup> (%)	Exenciones y exclusiones <sup>a</sup>	% de ventas exentas o excluidas <sup>b</sup>	Tarifa efectiva en ventas <sup>c</sup> (%)
Agropecuario, silvicultura y pesca	6.052	81,5	2,4	6.745	86,5	2,5
Mínero	7.173	42,4	8,7	8.927	20,6	4,2
Manufactura alimentos	10.832	33,2	8,1	12.421	34,8	8,3
Manufactura textiles, prendas de vestir y cuero	695	7,1	15,5	853	5,9	11,7
Industria de la madera, corcho y papel	2.107	24,3	12,7	2.374	23,7	12
Fabricación de sustancias químicas	5.961	27,5	11,4	6.828	24,1	9,3
Fabricación de productos minerales y otros	2.650	10,3	15,6	4.054	10	12,2
Electricidad, gas y vapor	20.010	88	1,2	21.887	96,2	1
Construcción	10.759	79,1	2,3	16.610	85,9	2,2
Comercio al por mayor y al por menor de vehículos automotores, accesorios y productos conexos	6.188	31,6	13,5	7.398	24,2	11,4
Comercio al por mayor	30.984	46	8,6	39.487	44,1	7,6
Comercio al por menor	16.207	31,5	10,6	18.584	32,8	11
Servicios de hoteles, restaurantes y similares	686	17,4	12,1	760	16,8	12,8
Servicios de transporte, almacenamiento y comunicaciones	12.372	41,1	9,5	13.149	40	9,8
Servicios financieros	45.459	81,7	2,7	44.348	83,1	3,2
Otros servicios	35.768	66,3	4,8	39.675	67	5,6
Actividades deportivas y otras actividades de esparcimiento	2.592	43,9	5,3	2.392	40,6	5,8
Asalariados (solo para rentas naturales)	126	64,8	4,2	190	68,7	4,4
<b>Total</b>	<b>216.621</b>	<b>48,4</b>	<b>8,0</b>	<b>246.682</b>	<b>44,4</b>	<b>7,5</b>

Fuente: Oficina de Estudios Económicos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

Notas:

<sup>a</sup> Suma de los ingresos por operaciones exentas y operaciones excluidas.

<sup>b</sup> Ventas exentas y excluidas respecto del total de ventas sin incluir en dicho total las exportaciones.

<sup>c</sup> Impuesto en las ventas respecto al total de ventas sin incluir en este total las exportaciones.

Si bien supera el alcance de este trabajo analizar en detalle el origen de cada uno de los tratamientos preferenciales que constituyen el gasto tributario, es evidente que la presencia de estos beneficios representa una inflexibilidad presupuestal que redundará en un tratamiento inequitativo para

los diferentes sectores de la economía. En razón de una mayor capacidad de *lobby* frente al Gobierno, o debido a que en algún momento tuvieron una importancia estratégica, diversos sectores se han vuelto receptores de rentas transferidas por parte del Estado en la forma de exenciones. Si bien eventualmente se ha reducido la importancia de dichos sectores y se hace innecesaria la exención, ya resulta casi imposible eliminarla, como se demostró con la reforma tributaria de 2006. En este caso el Gobierno propuso la eliminación de casi todas las exenciones para propender a un sistema tributario más equitativo, a cambio de un menor impuesto a la renta, y la propuesta no tuvo acogida en el Congreso. La razón es que una vez que un sector o grupo económico se apodera de una renta es muy difícil que esté dispuesto a cederla. Es por ello que el sistema tributario se ha tornado crecientemente complejo, sumando una gran cantidad de distorsiones que benefician a diversos actores sin guardar relación con las prioridades de cada gobierno.

### e) Composición sectorial de las inflexibilidades presupuestales

El cuadro IV.12 refleja una consolidación parcial de los resultados para Colombia en términos de inflexibilidades presupuestales. En dicho cuadro se agrupan por sectores las inflexibilidades originadas en el gasto, en rentas de destinación específica y a través de impuestos parafiscales. Se excluye el gasto tributario, ya que su clasificación sectorial corresponde a las actividades económicas y por lo tanto difiere sustancialmente de la presentada en el cuadro, lo que hace que no sean comparables.

**CUADRO IV.12**  
**TOTAL DE INFLEXIBILIDADES POR SECTOR, EXCLUIDO EL GASTO TRIBUTARIO**  
(En miles de millones)

Sector	Inflexibilidades por el lado del gasto	Rentas de destinación específica	Parafiscales	Total
Territoriales	16.357,73	849,16		17.206,90
Seguridad social y aseguramiento	2.131,61	3038,61		5.170,22
Educación y deporte	1.455,19	119,02	890,03	1.574,21
Control y justicia	566,43	359,04		925,47
Ministerio de Hacienda	169,30			169,30
Militares	570,00	461,28		1.031,28
Otros	1.029,75	33,67		1.063,42
Financieros	164,85	47,3		212,15
Social	61,15		1632,07	61,15
Infraestructura y combustible		1062,3		1.062,30
Establecimientos públicos		6973		6.973,00
Contribuciones		61,77		61,77
<b>Total</b>	<b>45.012,02</b>	<b>13.005,15</b>	<b>2.522,10</b>	<b>35.511,17</b>

Fuente: Dirección Nacional de Presupuesto (DNP). Clasificación sectorial de los autores.

Nota: el total incluye sectores que no aparecen en este cuadro.

En el cuadro IV.12 tampoco se incluyen los rubros de inversión, ya que la composición sectorial de la inversión comprometida mediante vigencias futuras en 2006 no está disponible, ni tampoco del servicio de deuda, debido a que la distribución sectorial no aplica.

Por lo tanto, excluido el gasto tributario, se observa que el sector que más se beneficia de las inflexibilidades presupuestales, o puesto de otra manera, que representa la mayor carga para el Gobierno Central, es el de territoriales. Es decir, los gobiernos regionales son los que más rentas tienen atrapadas. Le siguen los establecimientos públicos y el sector de seguridad social. Dado que el rubro de inversión se encuentra excluido, se puede estar subestimando el presupuesto inflexible destinado a gasto militar e infraestructura, así como el gasto social.

## f) Impacto de las inflexibilidades presupuestales sobre la situación fiscal

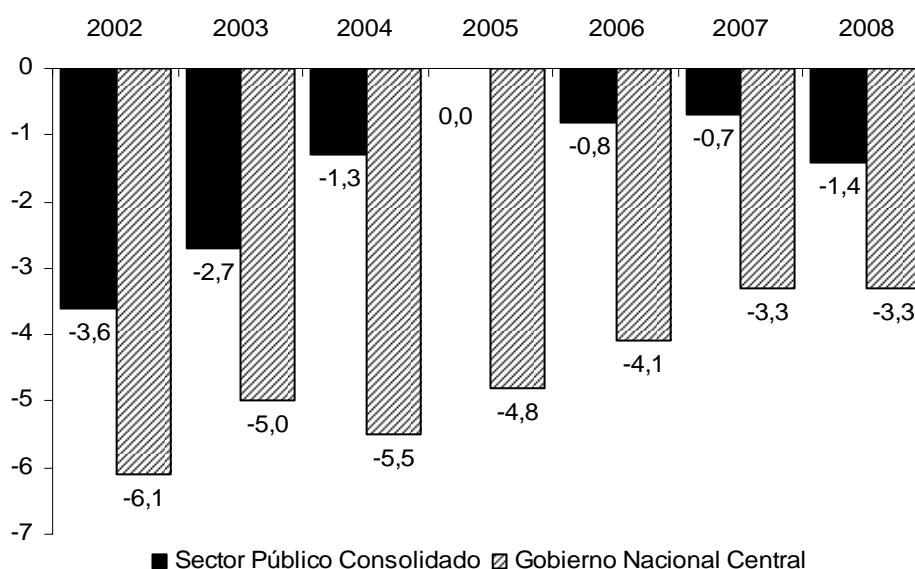
Como se ha expuesto hasta ahora, el presupuesto en Colombia es altamente inflexible. Un 95% del total de apropiaciones está determinado previamente en el momento de la elaboración del presupuesto. Por otra parte, el 45% de los ingresos de la Nación están comprometidos desde el momento de su recaudo a través de rentas de destinación específica. Además, en 2006 el gasto tributario generó un costo fiscal (es decir, un mayor déficit) equivalente al 1,5% del PIB, contabilizando los beneficios tanto en renta como en IVA.

A pesar de esto, la situación fiscal en Colombia ha mejorado notablemente en los últimos años. El déficit fiscal del Gobierno Central pasó de representar 6,1% del PIB en 2002, a 4,1% del PIB en 2006. Se estima que este se reduzca a 3,3% en 2007. Asimismo, el déficit fiscal del Sector Público Consolidado se contrajo de 3,6% en 2002 a 0,8% en 2006 (véase el gráfico IV.1).

Lo anterior ha derivado en la generación de superávit primarios para el Gobierno Central en los últimos años, contribuyendo a una reducción en su nivel de deuda (véase el gráfico IV.2). La deuda del Gobierno Central ha disminuido de 55,7% del PIB a 48,3% del PIB en los últimos 4 años. Esta tendencia descendente en el nivel de deuda también es el resultado de una apreciación sustancial del peso desde 2003, que ha aminorado el valor de la deuda externa.

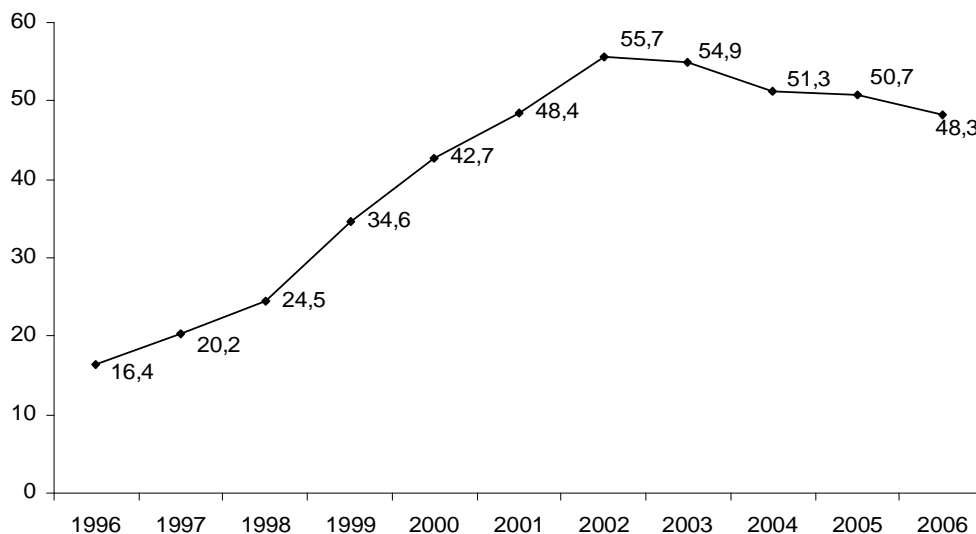
No obstante, esta mejoría en los resultados fiscales no implica que las rigideces presupuestales no sean una limitante importante para el ajuste fiscal. Debe tenerse en cuenta que la reducción observada en el déficit fiscal coincide con la fase expansiva del ciclo económico. El crecimiento económico en Colombia durante los últimos años se ha traducido en un aumento sustancial en el recaudo tributario. Este último pasó de 10,6% del PIB en el año 2000 a 16% del PIB en 2006, lo que ha permitido que el déficit fiscal se haya contraído sin una reducción en los gastos. Por lo tanto, el ajuste fiscal se ha dado por parte de los ingresos, pero no por parte de los gastos. La bonanza en términos del recaudo tributario ha permitido posponer la necesidad de un ajuste en el gasto. Sin embargo, esta situación no se va a prolongar indefinidamente.

**GRÁFICO IV.1**  
**DÉFICIT FISCAL, 2002-2008**  
(En porcentajes del PIB)



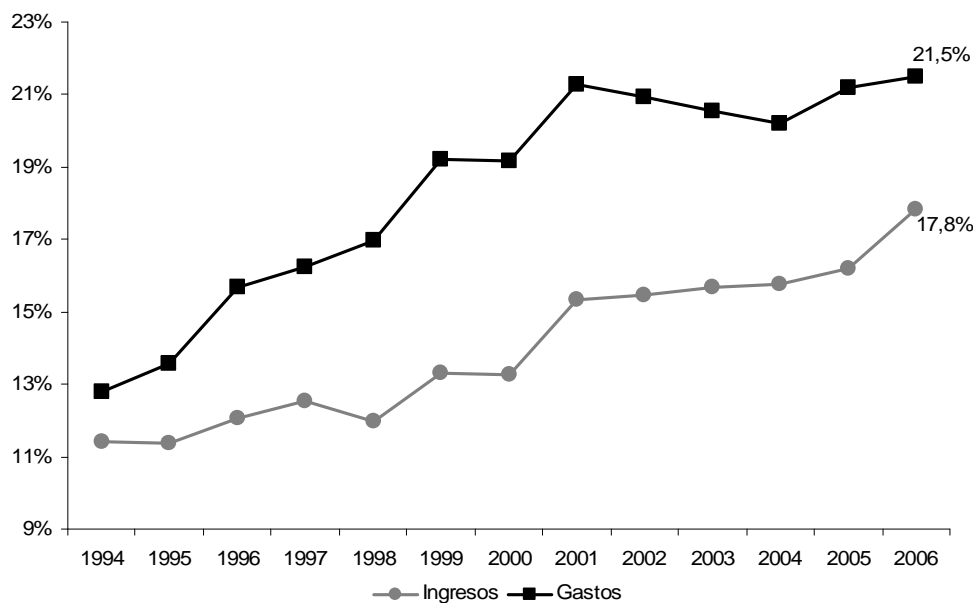
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Datos de años 2007 y 2008 son preliminares.

**GRÁFICO IV.2**  
**DEUDA DEL GOBIERNO NACIONAL CENTRAL, 1996-2006**  
*(En porcentajes del PIB)*



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**GRÁFICO IV.3**  
**INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL, 1994-2006**  
*(Como porcentajes del PIB)*



Fuente: Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS).

El recaudo tributario debe caer de manera permanente a partir de 2008 debido a que se extinguen una serie de impuestos de carácter transitorio. Dada la inflexibilidad en el gasto, esto deberá redundar en un incremento en el déficit fiscal. Por lo tanto, en los próximos años se reabrirá el debate sobre cómo realizar un ajuste en el gasto público. Hasta ahora, las sugerencias en este sentido se limitan a propuestas de recorte en el gasto de inversión, dado que este rubro permanece como el de mayor flexibilidad dentro del presupuesto. Si bien la inversión ha venido



creciendo a tasas altas (30% en 2007), no es deseable que todo el ajuste fiscal se realice sacrificando este rubro. Por ende, el Gobierno se verá enfrentado a una difícil situación en los próximos años, cuando las rigideces presupuestales se manifiesten como el principal obstáculo para la reducción del déficit fiscal y para garantizar la sostenibilidad de la deuda pública.

## D. Rigideces fiscales en el Perú

### 1. El proceso presupuestal en el Perú

En esta sección se presentan los lineamientos generales de la formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto del Perú, tomando los datos de la vigencia fiscal de 2006. Se mencionan las principales normas, leyes, actores e instituciones que intervienen en el proceso formal del presupuesto. Además, se describe y analiza la estructura del presupuesto y su ejecución en el año 2006. A partir de este análisis, en la siguiente sección se introduce la taxonomía de las inflexibilidades presupuestales en el Perú y se discuten las rigideces presentes en el presupuesto peruano, al igual que su origen y su magnitud.

El proceso presupuestario en el Perú se encuentra definido por la Constitución Política de 1993 y por diversas normas y leyes generales del presupuesto. Los principales temas referentes al manejo presupuestal estipulados en la Constitución Política se encuentran en el Capítulo IV “Del régimen tributario y presupuestal”, del cual se resaltan los siguientes artículos:

- (Art. 74) “...Las leyes de presupuesto y los decretos de urgencia no pueden contener normas sobre materia tributaria...”<sup>123</sup>
- (Art. 77) “El presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos, su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización”<sup>124</sup>
- (Art. 78) “...El proyecto presupuestal debe estar efectivamente equilibrado. Los préstamos procedentes del Banco Central de Reserva o del Banco de la Nación no se contabilizan como ingreso fiscal. No pueden cubrirse con empréstitos los gastos de carácter permanente. No puede aprobarse el presupuesto sin partida destinada al servicio de la deuda pública”
- (Art. 79) “Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto...”

Según Carranza, Chávez y Valderrama (2006), la Constitución de 1993 no presentó mayores cambios en materia presupuestaria con respecto a la de 1979. Ambas constituciones le otorgaron al Poder Ejecutivo un rol importante en la preparación, formulación y ejecución del presupuesto, limitando en cierto grado la discrecionalidad por parte del Congreso en la etapa de su aprobación. El Poder Legislativo puede aumentar la partida de gasto presentada por el Ejecutivo solo cuando hace referencia al presupuesto de su institución como tal y tiene completa libertad para cambiar la asignación de gasto.

Las leyes que establecen el marco normativo del presupuesto del Perú son la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado, la Ley de Equilibrio Financiero, la Ley de Endeudamiento del Sector Público, la Ley de Presupuesto y Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal. La Ley de Gestión Presupuestaria del Estado establece las normas generales para formular el presupuesto, estipulando sus distintas fases y etapas, sus criterios técnicos y los mecanismos operativos. La Ley de Equilibrio Financiero establece los ingresos que se consideran en cada fuente de financiamiento para atender los gastos que se estipulan en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2006; esta Ley también implementa los límites a los gastos totales por todo tipo de fuentes de financiamiento.

<sup>123</sup> El artículo citado proviene de la modificación a la Constitución de 1993 mediante la Ley N° 28390, publicada el 17 de noviembre de 2004.

<sup>124</sup> El artículo citado proviene de la modificación a la Constitución de 1993 mediante la Ley N° 26472, publicada el 13 de junio de 1995.

Los ingresos del Presupuesto del Sector Público de 2006, contemplados en la Ley de Equilibrio Financiero, ascendieron a 50.862 millones de nuevos soles, correspondiente al 16,7% del PIB (véase el cuadro V.1). La Ley de Equilibrio Financiero establece nueve tipos de ingresos para atender los gastos no financieros y del servicio de la deuda: los recursos ordinarios que comprende la recaudación de los ingresos corrientes y de capital. Dentro de los ingresos corrientes se encuentran los ingresos tributarios, las multas y sanciones por infracciones tributarias, transferencias por concepto de regalías y participaciones en la venta de hidrocarburos. En los ingresos de capital se encuentran los recursos originados en procesos de promoción a la inversión privada, concesiones y amortizaciones de préstamos otorgados por el Tesoro Público. A los recursos ordinarios se les deducen las comisiones y los servicios bancarios<sup>125</sup>, alcanzando de este modo la suma estimada de 34.513 millones de nuevos soles, correspondiente al 11,3% del PIB en el año 2006. El canon, sobrecanon y las regalías forman parte también de esta lista de ingresos y se caracterizan por ser los ingresos y las rentas obtenidas en la explotación económica de los recursos mineros; estos ingresos ascendieron a 2.184 millones de nuevos soles, lo que equivale a 0,7% del PIB. Otro tipo de ingresos es la participación en rentas de aduanas que fue estimada en S/. 208 millones, equivalentes a 0,07% del PIB.

Las contribuciones a fondos representan otra fuente de recursos, compuesta por aportes obligatorios, como las transferencias del Fondo Consolidado de Reservas Provisionales, los aportes del Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo y las contribuciones para la asistencia provisional, determinadas en los Decretos Ley N°s 19990 y 28046. Las contribuciones a fondos alcanzaron a 1.485 millones de nuevos soles, equivalentes al 0,4% del PIB. Otro tipo de ingresos es el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), que comprende la recaudación neta del Impuesto de Promoción Municipal, Impuesto al Rodaje y del Impuesto a las Embarcaciones de Recreo.<sup>126</sup> Este ingreso fue estimado en 2.138 millones de nuevos soles, correspondientes al 0,7% del PIB. Los tipos de ingresos restantes son los recursos directamente recaudados por las entidades públicas del Gobierno, derivados de los servicios que prestan, como son las rentas de la propiedad, la venta de bienes, las tasas y la prestación de servicios, que se estimaron en 1,3% del PIB; los recursos por operaciones oficiales de crédito que ascendieron a 2% del PIB; y por último están los recursos por donaciones y transferencias que se estimaron en 0,05% del PIB para el año 2006.

Los gastos, por su parte, se componen de los Gastos no Financieros, cuya estimación en la Ley de Equilibrio Financiero para el año 2006 ascendió a 39.654 millones de nuevos soles, que corresponden a un 13% del PIB. Estos gastos comprenden los gastos corrientes destinados al pago del personal, bonificaciones, aguinaldos (denominada “prima” en Colombia), compra de bienes, pago por servicios para el mantenimiento de la operatividad de las entidades del Estado, gasto en obligaciones previsionales y gasto destinado a la reserva de contingencia. Dentro de los Gastos no Financieros también están los gastos de capital destinados al financiamiento de proyectos de inversión y a la adquisición de bienes de capital. Por otra parte, están los gastos relacionados con el Servicio de la Deuda o Gastos Financieros, que ascendieron a 11.208 millones de nuevos soles equivalentes al 3,7% del PIB.

---

<sup>125</sup> La Ley de Equilibrio Financiero explica que las comisiones y servicios bancarios son recursos propios de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) y del Banco de la Nación. Estos ingresos se pueden interpretar como rentas con destinación específica que no están sometidas a la discrecionalidad del ejecutivo.

<sup>126</sup> El FONCOMUN se rige por el Decreto Legislativo N° 776 y sus respectivas modificaciones, y por el Decreto Supremo N° 06-94-EF, que fija los criterios de asignación del Fondo.

**CUADRO IV.13**  
**LEY N° 28652 DEL PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO PARA EL AÑO FISCAL 2006.**  
**DISTRIBUCIÓN DEL GASTO CONSOLIDADO DEL GOBIERNO NACIONAL, GOBIERNO REGIONAL Y GOBIERNO LOCAL**  
**POR FUENTES DE FINANCIAMIENTO Y GRUPO GENÉRICO DE GASTO**  
*(En millones de Nuevos Soles)*

Categoría económica Grupo genérico del gasto	Fuente de Financiamiento									Total
	Recursos ordinarios	Canon, sobrecanon y regalías	Participación en renta de aduanas	Contribuciones a fondos	Fondo de compensación municipal	Recursos directamente recaudados	Recursos por operaciones oficiales de crédito interno	Recursos por operaciones oficiales de crédito externo	Donaciones y transferencias	
<i>Gastos corrientes</i>										
Personal y obligaciones sociales	12.639,3	16,5	49,3	0,0	468,2	1.171,3			0,1	14.344,7
Obligaciones previsionales	6.474,7	0,5	13,6	1.136,0	52,3	23,1				7.700,3
Bienes y servicios	4.347,2	67,5	59,1	13,5	345,7	1.972,6			35,3	6.840,8
Otros gastos corrientes	2.864,4	7,1	3,8	10,3	123,4	375,0			5,8	3.389,7
Reserva de contingencia	29,0									29,0
<b>Total gastos corrientes</b>	<b>26.354,6</b>	<b>91,6</b>	<b>125,7</b>	<b>1.159,9</b>	<b>989,5</b>	<b>3.542,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>41,2</b>	<b>32.304,5</b>
<i>Gastos de capital</i>										
Inversiones	2.280,6	2,0	62,1		882,2	199,8	37,9	1.059,7	79,6	6.603,6
Inversiones financieras	189,3	5,0				30,4				224,7
Otros gastos de capital	172,0	72,6	11,0		29,5	213,0			23,1	521,2
<b>Total gastos de capital</b>	<b>2.641,9</b>	<b>2.079</b>	<b>73</b>	<b>0</b>	<b>912</b>	<b>443</b>	<b>38</b>	<b>1.060</b>	<b>103</b>	<b>7.349</b>

(continúa)

Cuadro IV.13 (conclusión)

<i>Servicio de la deuda</i>										
Intereses y cargos de la deuda	3.291,5	0,322	0,777		51,9	2.280,6	1.650	800,9		5.797,8
Amortizaciones de la deuda	2.224,6	12.705,1	8.163,6	325,4	185	8.512,5	1.810,4	835,7		5.410,6
Total servicio de la deuda	5.516,1	13.026,9	8.940,7	325,4	236,9	10.793,2	3.460,4	1.636,7		11.208,3
<b>Total general</b>	<b>34.512,6</b>	<b>2.183,9</b>	<b>207,8</b>	<b>1.485,3</b>	<b>2.138,1</b>	<b>3.995,9</b>	<b>3.498,3</b>	<b>2.696,4</b>	<b>0</b>	<b>50.862,3</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Ley N° 28652.

Las normas que establecen las condiciones y montos de endeudamiento interno y externo se encuentran en la Ley de Endeudamiento. Por otra parte, de acuerdo con la Ley de Presupuesto se aprueban anualmente los gastos de los diferentes niveles del Gobierno. Por último, en la Ley de Prudencia y Transparencia se establecen los lineamientos para un mejor control de las finanzas públicas. Con esta Ley se busca asegurar un superávit fiscal en el mediano plazo, promoviendo superávits fiscales en épocas de crecimiento económico y permitiendo déficits fiscales moderados en épocas de bajo crecimiento.

Para concretar esas metas, en la Ley de Prudencia y Transparencia se establece que el déficit del Sector Público Consolidado no podrá ser mayor del 1% del PIB, que el incremento de los gastos no financieros no podrá superar la inflación anual promedio en más de dos puntos porcentuales, y que la deuda total del Sector Público Consolidado no podrá incrementarse más allá del monto del déficit que se esté presentando en cada sector. Además, en dicha Ley se establece que en años de elecciones los gastos no financieros del Gobierno General no podrán exceder el 60% de los gastos no financieros presupuestados para el año, durante los primeros siete meses. Asimismo, se señala que el déficit del Sector Público Consolidado del primer semestre del año de elecciones no podrá sobrepasar el 50% del déficit previsto para ese año.

La Ley de Prudencia y Transparencia propicia la normatividad para la creación del Fondo de Estabilización Fiscal. Este Fondo está adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), integrado por el mismo Ministerio que lo preside y por el presidente del Banco Central de la Reserva y un representante del Consejo de Ministros. El Fondo no podrá ser garantía o aval para préstamos. Los recursos que constituyen el Fondo provienen de tres fuentes: primero, un monto no mayor que el 0,3% del PIB, generado por el exceso en el monto de los ingresos por recursos ordinarios con respecto al promedio de los últimos 3 años. Segundo, el 75% de los recursos provenientes de privatizaciones, excluidos los recursos que van al Fondo Nacional de Ahorro Público. Y tercero, el 50% de los recursos líquidos generados por concesiones del Estado. El Fondo no podrá exceder del 3% del PIB y su utilización depende de una caída mayor que el 0,3% del PIB en los recursos ordinarios con respecto al promedio de los últimos 3 años de dicha relación. En el cuadro IV.14 se resume y clasifica cada tipo de ley.

**CUADRO IV.14  
LEYES QUE DETERMINAN EL PROCESO PRESUPUESTAL EN EL PERÚ**

Nombre de la Ley	Aprobación	Aspectos generales
Ley de Gestión Presupuestaria del Estado - Ley N° 27209	Diciembre de 1999	Establece las normas generales para la formulación del Presupuesto. Establece las normas fundamentales de las distintas etapas del presupuesto, los criterios técnicos y los mecanismos operativos.
Ley de Equilibrio Financiero	Anual	Establece los criterios, fuentes y usos de recursos que permiten el financiamiento del Presupuesto del Sector Público en cada ejercicio anual. Se establecen los límites que deben tener los gastos totales por toda fuente de financiamiento así como la presión tributaria y el endeudamiento.
Ley de Endeudamiento	Anual	Establece los montos y condiciones para las operaciones de endeudamiento interno y externo.
Ley de Presupuesto	Anual	Incluye la aprobación de los gastos de los diferentes niveles de Gobierno.
Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal	Diciembre de 1999	Establece los lineamientos para una mejor gestión de finanzas públicas. Establece los lineamientos para crear el Fondo de Estabilización Fiscal.

Fuente: Albavera, Fernando, "Acuerdo nacional y gestión presupuestal en el Perú". Serie Gestión Pública 43. CEPAL. Santiago de Chile, diciembre de 2003.

De acuerdo con la anterior normativa, el proceso presupuestario en el Perú se divide en cuatro etapas que abarcan un período de casi tres años (véase el Anexo N° 1). El ciclo de proceso presupuestario comienza con la etapa de programación y formulación en el mes de mayo del año previo a la vigencia que se formula, con la publicación del Marco Macroeconómico Multianual. El Marco encierra tanto los supuestos para la elaboración del presupuesto del próximo año, como las metas que el MEF se compromete a cumplir. Estas metas son el déficit fiscal, el nivel de endeudamiento y el nivel de gasto del sector público.

Este Marco Presupuestario pasa a aprobación por parte del Consejo de Ministros a finales de mayo. La Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP) es la encargada de dar las pautas y directivas para que se presenten las demandas de los distintos pliegos<sup>127</sup>. De este modo se hace la estimación de una demanda global de gastos sujeta a los objetivos institucionales de cada pliego –que son elaborados por su titular– y al monto de la asignación presupuestaria. Las estimaciones de los ingresos son una tarea de la DNPP para establecer la asignación presupuestaria total. En esta fase se define la estructura funcional programática de cada pliego, donde se identifican las funciones primordiales del Estado a diferente nivel de agregación, como programas y subprogramas. De acuerdo con la Ley de Gestión Presupuestaria, se encuentran las siguientes funciones: Legislativa, Justicia, Administración y Planeamiento, Agraria, Asistencia y Previsión Social, Comunicaciones, Defensa y Seguridad Nacional, Educación y Cultura, Energía y Recursos Minerales, Industria, Comercio y Servicios, Pesca, Relaciones Exteriores, Salud y Saneamiento, Trabajo, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano (para mayor detalle de desagregación de pliegos, véase el Anexo N° 2). Esta etapa de formulación tiene una duración aproximada de 3 meses, empieza el 30 de mayo y termina el 30 de agosto. Luego, las conclusiones son consolidadas y llevadas al Ministro de Economía. Este primer borrador de presupuesto también es entregado al Presidente de la República a comienzos del mes de agosto.

**CUADRO IV.15**  
**ETAPAS DEL PROCESO PRESUPUESTARIO EN EL PERÚ**

Fase	Entidad responsable	Fechas
<i>Año previo</i>		
Marco Macroeconómico Multianual	Ejecutivo, Consejo de Ministros	31 de mayo
Formulación	Ejecutivo (DNPP-MEF)	30 de mayo - 30 de agosto
Proyecto	Ejecutivo (MEF, Consejo de Ministros)	30 de agosto
Revisión y dictamen	Legislativo (Comisión de Presupuesto)	1 de septiembre - 15 noviembre
Aprobación	Legislativo (Pleno)	30 de noviembre
<i>Año actual</i>		
Ejecución	Pliegos ejecutores	1 de enero - 31 de diciembre
<i>Año siguiente</i>		
Rendición de cuentas	Ejecutivo (MEF, Contaduría Pública)	30 de enero
Declaración de cumplimiento del Marco	Ejecutivo (MEF)	31 de mayo
Auditoría	Contraloría General de la República	segundo semestre
Presentación de cuentas públicas	Ejecutivo	15 de noviembre
<i>Año subsiguiente</i>		
Opinión sobre cuentas públicas	Legislativo (Comisión de Presupuesto)	15 de febrero
Certificación de cuentas públicas	Legislativo (Pleno)	15 de marzo

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y documento “La economía política del proceso presupuestario: el caso Peruano”. Luis Carranza, Jorge Chávez y José Valderrama. Documento presentado al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en noviembre de 2006.

DNPP: Dirección Nacional de Presupuesto Público.

<sup>127</sup> De acuerdo con el MEF, un Pliego es: “Entidad del Sector Público a la que se le aprueba una asignación en el presupuesto anual para el cumplimiento de las actividades y/o proyectos a su cargo.”

Finalizada la etapa de programación y formulación se inicia la etapa de aprobación. Antes de finalizar el mes de agosto, el Consejo de Ministros se encarga de aprobar y llevar el proyecto de presupuesto al Presidente de la República para que lo remita al Congreso. El proyecto debe tener una exposición de motivos, los supuestos macroeconómicos que lo soportan, los cuadros resúmenes de los ingresos y gastos, la distribución de los gastos a nivel de cada pliego, función, programa, subprograma y las fuentes de financiamiento. Junto con el proyecto de presupuesto se presentan también las Leyes de Endeudamiento y de Equilibrio Financiero. Una vez aprobada por el Congreso, La Ley Anual del Presupuesto se publica en el Diario Oficial “El Peruano”. A partir de este momento, la DNPP aprueba el monto presupuestario máximo para comprometer gastos, lo que se conoce con el nombre de calendarios de compromisos y que pueden estar sometidos a posibles modificaciones durante el ciclo presupuestario, de acuerdo con la disponibilidad de recursos.

En el año siguiente comienza la fase de ejecución. De acuerdo con Sánchez (2003), “para estos efectos, se toma como referencia la programación mensual de ingresos y gastos y dentro del marco de las asignaciones trimestrales de gastos, las programaciones trimestrales del gasto, los calendarios de compromisos y las modificaciones presupuestarias efectuadas.”

En esta fase es importante mencionar el ciclo del gasto que hace referencia al flujo de egresos presupuestados por las unidades ejecutoras (UE), que son las instancias orgánicas con capacidad para desarrollar funciones administrativas y contables. El ciclo del gasto está compuesto de cuatro etapas. “La primera etapa es la del Compromiso, donde se afecta total o parcialmente el techo del presupuesto, autorizado por el Calendario de Compromisos del mes y que se establece en la Ley de Gestión Presupuestaria. La segunda etapa es el Devengado, donde se registra la obligación de pago, como consecuencia del respectivo compromiso contraído. La tercera fase es lo Girado, donde se cancela total o parcialmente la obligación devengada, mediante el giro de cheques, emisión de carta de orden, notas contables y/o documentos cancelatorios del Tesoro Público. Finalmente la fase por concepto de pago, en el cual se extingue la obligación contraída por la UE hasta por el monto devengado con cargo a las subcuentas bancarias de gasto abiertas por el Tesoro Público a nombre de la UE en el Banco de la Nación”<sup>128</sup>.

La siguiente fase es la del Control Presupuestario a cargo del Poder Ejecutivo, específicamente por parte del MEF y la Contraloría General de la República. En el MEF se efectúa el seguimiento de los niveles de ejecución de los ingresos y gastos autorizados, junto con sus modificaciones. La Contraloría vela por el control de la legalidad y de la gestión del presupuesto.

La última fase es la de evaluación, donde las entidades del Sector Público, bajo criterios de responsabilidad, evalúan la ejecución del presupuesto, encontrando las variaciones de lo ejecutado con respecto a las metas que se establecieron. Con esta fase se llega a determinar si se lograron o no los objetivos institucionales.

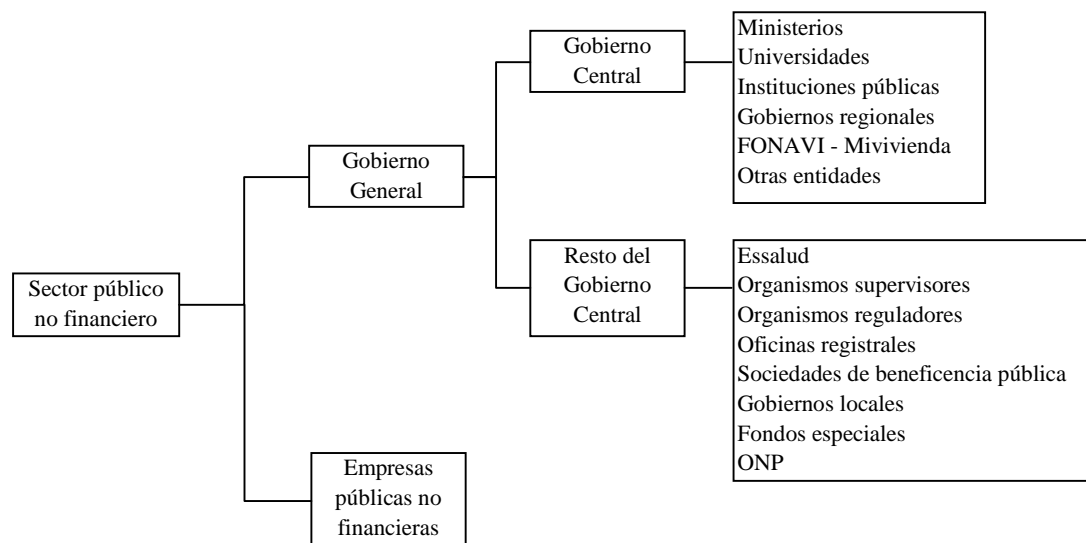
## 2. El presupuesto de 2006

En esta sección se describen los principales componentes del presupuesto del Gobierno Central del Perú para el año 2006. Como se observa en el diagrama IV.1, el presupuesto público cubre la totalidad del Sector Público No Financiero. Este se divide en Gobierno General y en Empresas Públicas No Financieras. Dentro del Gobierno General se encuentran dos divisiones: el Gobierno Central y el Resto del Gobierno Central. Forman parte del Gobierno Central los ministerios, las universidades, las instituciones públicas, el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), el Fondo Mivivienda, los gobiernos regionales y otras entidades. El FONAVI se constituyó mediante el Decreto Ley 22591 de 1979, con la finalidad de ayudar en la adquisición de vivienda a los trabajadores contribuyentes al Fondo. Mivivienda es otro fondo que facilita el acceso a la vivienda, en especial a la población de menores recursos, facilitando créditos hipotecarios a través de entidades financieras. Mivivienda también estructura el producto del FONAVI.

---

<sup>128</sup> Las etapas del gasto fueron tomadas de la página del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF): <http://transparencia-economica.mef.gob.pe/glosario/siaf-sp.asp>

**DIAGRAMA IV.1**  
**COBERTURA DEL PRESUPUESTO PÚBLICO 2006**



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

FONAVI: Fondo Nacional de Vivienda.

Essalud: Institución de Seguridad Social en Salud.

ONP: Institución Pública Descentralizada del Sector de Economía y Finanzas.

Dentro del Resto del Gobierno Central se encuentra Essalud, los organismos supervisores y reguladores, las oficinas registrales, las sociedades de beneficencia pública, la Oficina de Normalización Previsional (ONP), los fondos especiales y los gobiernos locales. Essalud es la Institución de Seguridad Social en Salud encargada de la provisión pública del servicio de salud. La ONP es una institución pública descentralizada del sector de economía y finanzas cuyo objeto es la administración centralizada del Sistema Nacional de Pensiones, bajo el Decreto Ley N° 19990.

En el cuadro IV.16 se presentan los ingresos y los gastos del Gobierno Central ejecutados en 2006. Los ingresos totales ascendieron al 17,4% del PIB, de los cuales el 99% son ingresos corrientes; mientras que el gasto total alcanzó a un 14,2% del PIB, del cual un 86% corresponde a gastos corrientes, resultando un superávit fiscal primario (sin pagos de intereses de la deuda pública) del 3,2% del PIB.

**CUADRO IV.16**  
**INGRESOS, GASTOS ANTES DE INTERESES Y SUPERÁVIT PRIMARIO**  
**DEL GOBIERNO CENTRAL PARA 2006**

*(En millones de nuevos soles y porcentajes)*

Concepto	Millones de Nuevos Soles	Porcentaje del PIB	Porcentaje de los ingresos o de los gastos totales
Total de recursos	53.113	17,4	100,0
Ingresos corrientes	52.771	17,3	99,0
Ingresos de capital	342	0,1	1,0
Total gastos	43.260	14,2	100,0
Gastos corrientes	37.252	12,2	86,0
Gastos de capital	6.008	2,0	14,0
Resultado	9.853	3,2	

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).



La mayor parte de los ingresos corresponden a ingresos tributarios (85,7%), los que ascienden al 15% del PIB (véase el cuadro IV.17). Forman parte de los ingresos tributarios el impuesto general a las ventas (IGV), que tiene la mayor participación dentro del recaudo total al ascender a 7,1% del PIB, seguido del impuesto a la renta, que alcanza un recaudo del 6% del PIB. El impuesto selectivo al consumo (ISC) –en el que se encuentra el impuesto a los combustibles– alcanza un recaudo de 1,3% del PIB. Otros ingresos tributarios representaron un recaudo de 1,1% del PIB, mientras que las devoluciones sumaron un 1,5% del PIB. Los ingresos no tributarios representan el 13,7% de los ingresos totales y alcanzaron a un 2,4% del PIB en 2006. Sumando los ingresos tributarios y no tributarios, se obtienen los ingresos corrientes que conforman el 99,4% de los ingresos totales y un 17,3% del PIB. Por último, los ingresos de capital, conformados por los recursos de los procesos de promoción de la inversión privada, de concesiones y de la amortización de préstamos otorgados por el Tesoro Público, entre otros, corresponden al 0,6% del total de ingresos.

**CUADRO IV.17**  
**INGRESOS TOTALES DEL GOBIERNO CENTRAL, 2006**  
*(En millones de nuevos soles y porcentajes)*

Concepto	Millones de Nuevos Soles	Porcentaje de los ingresos totales	Porcentaje del PIB
<b>I. Ingresos tributarios</b>	<b>45.518</b>	<b>85,7</b>	<b>14,9</b>
Impuesto a la renta	18.414	34,7	6,0
Impuesto a las importaciones	2.847	5,4	0,9
IGV	21.517	40,5	7,1
ISC	4.042	7,6	1,3
Otros tributarios	3.359	6,3	1,1
Devoluciones	-4.661	-8,8	-1,5
<b>II. Ingresos no tributarios</b>	<b>7.253</b>	<b>13,7</b>	<b>2,4</b>
<b>III. Ingresos corrientes (I + II)</b>	<b>52.771</b>	<b>99,4</b>	<b>17,3</b>
<b>IV. Ingresos de capital</b>	<b>342</b>	<b>0,6</b>	<b>0,1</b>
<b>V. Ingresos totales (III + IV)</b>	<b>53.113</b>	<b>100,0</b>	<b>17,4</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

IGV: Impuesto general a las ventas.

ISC: Impuesto selectivo al consumo.

La composición de los gastos totales ejecutados durante el año 2006 se encuentra en el cuadro IV.18. Los gastos totales ascienden a 48.673 millones de nuevos soles, lo que equivale al 16% del PIB. La mayor parte de estos gastos la conforman los gastos de transferencias, que ascienden a 14.506 millones de nuevos soles (29,8% del total). Estos comprenden las pensiones, las cargas sociales que incluyen compensaciones por tiempo de servicios, las bonificaciones y el pago de aguinaldos (primas), el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), los gastos destinados a cubrir el pago de mesadas pensionales de los cesantes y jubilados, y los gastos por otras transferencias.

El gasto en pensiones sumó el 8,3% de los gastos totales y un 1,3% del PIB. Los gastos por remuneraciones, que son el pago de las plantillas del personal nombrado y contratado, le siguen a los gastos por transferencias con el 25,8% del total de gastos y un 4,1% del PIB. Por último, dentro de los gastos corrientes el rubro de bienes y servicios representa el 20,9% del total de gastos. Los gastos de bienes y servicios se destinan “al financiamiento de los gastos ineludibles para la operatividad del pliego, así como a las adquisiciones necesarias para la prestación de los servicios a cargo de las diversas entidades del sector público”<sup>129</sup>.

<sup>129</sup> Exposición de Motivos. Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2006. Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

**CUADRO IV.18**  
**GASTOS TOTALES DEL GOBIERNO CENTRAL, 2006**  
*(En millones de nuevos soles y porcentajes)*

Concepto	Millones de Nuevos Soles	Porcentaje de los gastos totales	Porcentaje del PIB
<b>I. Gastos no financieros</b>	<b>43.260</b>	<b>88,9</b>	<b>14,2</b>
<b>1. Corrientes</b>	<b>37.252</b>	<b>76,5</b>	<b>12,2</b>
a. Remuneraciones	12.553	25,8	4,1
b. Bienes y servicios	10.192	20,9	3,3
c. Transferencias	14.506	29,8	4,8
Pensiones	4.027	8,3	1,3
Cargas sociales	895	1,8	0,3
Foncomun	2.410	5,0	0,8
ONP	2.564	5,3	0,8
Otras transferencias	4.610	9,5	1,5
<b>2. Gastos de capital</b>	<b>6.008</b>	<b>12,3</b>	<b>2,0</b>
a. FBK	4.779	9,8	1,6
b. Otros	1.229	2,5	0,4
<b>II. Intereses</b>	<b>5.413</b>	<b>11,1</b>	<b>1,8</b>
<b>1. Deuda interna</b>	<b>1.117</b>	<b>2,3</b>	<b>0,4</b>
<b>2. Deuda externa</b>	<b>4.297</b>	<b>8,8</b>	<b>1,4</b>
<b>III. Total (I + II)</b>	<b>48.673</b>	<b>100,0</b>	<b>16,0</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y cálculos propios.

FONCOMUN: Fondo de Compensación Municipal.

ONP: Oficina de Normalización Previsional.

FBK: Formación bruta de capital.

Dentro de los gastos de capital se encuentran la formación bruta de capital (FBK) y otros gastos de capital. La FBK ascendió a 1,6% del PIB, que corresponde al 9,8% de los gastos totales. Los gastos en inversión se orientan a ejecución de obras, contratación de servicios, adquisición de inmuebles y equipos, entre otros. Los otros gastos de capital conforman el 2,5% del total de gastos.

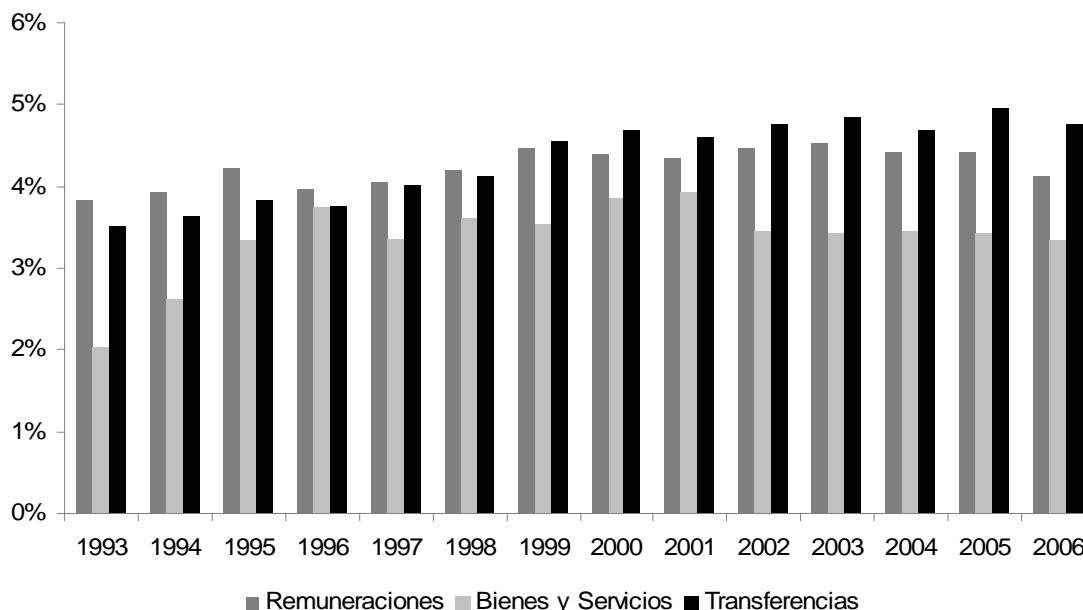
Otro rubro significativo de gasto corresponde al pago de intereses que se ubicó en 1,8% del PIB, lo que representa el 11,1% del total de gastos. La mayor parte de este gasto corresponde al pago de intereses externos que alcanzaron a un 1,4% del PIB. Este rubro es considerado 100% inflexible, al igual que en el caso de Colombia, dado que no se puede modificar en el corto plazo y es el resultado de gasto realizado en el pasado.

Las amortizaciones comprendieron un 2,5% del PIB en el año 2006, donde la composición de las amortizaciones de deuda interna y externa fue muy similar, siendo de 1,3% y 1,2% del PIB, respectivamente.

### 3. Clasificación y cuantificación de las inflexibilidades presupuestales

En términos de la composición del gasto público en Perú, a diferencia de Colombia, se ha observado que a lo largo de toda la década las remuneraciones, los gastos por bienes y servicios y las transferencias territoriales han permanecido relativamente estables como porcentaje del PIB. En el gráfico IV.4 se muestra dicha estabilidad. Entre 1993 y 2006, el gasto en remuneraciones se mantuvo en un 4,2% del PIB, mientras que los gastos en bienes y servicios y las transferencias estuvieron en alrededor de un 3,4% y un 4,3% del PIB, respectivamente.

**GRÁFICO IV.4**  
**COMPOSICIÓN DE LOS GASTOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL, 1993-2006**  
*(En porcentajes del PIB)*



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) y cálculos de los autores.

Existen otros rubros cuya inclusión en el presupuesto está determinada por aspectos constitucionales o legales. Tal es el caso de las transferencias que hace el Gobierno Central a los gobiernos regionales y locales por concepto de Canon y una serie de fondos especiales, entre otros. En este sentido, ciertos ingresos tributarios se hallan destinados en un porcentaje a estos fondos y transferencias debido a aspectos legales.

De acuerdo con la DNPP, la inflexibilidad en el gasto ha aumentado en los últimos años. En 2002 se estimaba en el 86% de todas las fuentes de financiamiento y el 91% de los recursos ordinarios. Durante esta década se han venido emitiendo una serie de medidas de austeridad que han afectado principalmente a los bienes y servicios y a otros gastos de capital, reduciéndolos prácticamente al límite para la operación del aparato estatal según funcionarios del MEF. De acuerdo con Echeverry y otros (2004), el porcentaje inflexible del presupuesto por parte del gasto para el caso del Perú se ha mantenido estable durante los últimos años en niveles cercanos al 87,4%. Según Echeverry y otros (2006) “este resultado es explicado por la naturaleza inflexible del gasto en pensiones y obligaciones de deuda, como también por la naturaleza inercial de una gran parte del gasto en funcionamiento cuyo monto asciende al 44,9% del total de gastos.”

A continuación se describirán tres grupos de inflexibilidades, de acuerdo con la manera en que estas se manifiestan dentro del presupuesto: las inflexibilidades del gasto, las inflexibilidades del ingreso o rentas de destinación específica, y el gasto tributario o exenciones tributarias. Posteriormente, se clasificarán según el destino de los recursos y la justificación teórica para su introducción en el presupuesto. No se tienen en cuenta los recursos parafiscales debido a que no es posible inferir su monto a partir de la información suministrada.

#### **a) Inflexibilidades en el gasto**

La DNPP cuantificó y clasificó las inflexibilidades en el gasto para el presupuesto del año 2006. Esta estimación se basó en los gastos de los gobiernos Nacional y regionales (anterior agregación de los niveles del Sector Público Consolidado), por todo tipo de financiamiento. El estudio de la DNPP se realizó en 2002; de ahí en adelante este análisis se ha venido actualizando, revisando los incrementos en los presupuestos.

Anteriormente se mencionó que las inflexibilidades por parte del gasto fueron estimadas por la DNPP en 86% para el año 2002. De acuerdo con la DNPP, la mayor parte de los gastos “suntuarios”, y por ende flexibles, fueron recortados dejando un presupuesto mayoritariamente inflexible, lo que se ha traducido en un incremento en el porcentaje inflexible del gasto. Además, las inversiones han aumentado acumulando proyectos que comienzan en un año y se siguen ejecutando en presupuestos de años posteriores a la formulación del proyecto. Esto hace que alguna proporción de las inversiones sea considerada un gasto inflexible, según la DNPP.

La inflexibilidad en los gastos no financieros para los niveles de gobierno Nacional y de gobiernos regionales, como porcentaje del presupuesto para el año fiscal 2006, alcanzó a un 70,6% del total de gastos y al 93,2% dentro del rubro, queriendo decir que tan solo un 6,8% de los gastos no financieros es flexible. Esta inflexibilidad se explica en gran medida por los gastos corrientes que suman el 62,5% de los gastos totales y son inflexibles en el 96%. Estos gastos están compuestos por las remuneraciones con un 100% de inflexibilidad; los gastos por concepto de obligaciones previsionales y de reserva de contingencia son considerados 100% inflexibles y cada uno de ellos explica la inflexibilidad total en un 16,9% y un 0,1%, respectivamente. Luego les siguen los otros gastos corrientes y los gastos por bienes y servicios con 98,5% y 79,5% de inflexibilidad; ambos explican un 16,7% de la inflexibilidad total. Dentro de los gastos no financieros también se encuentra los gastos de capital que, de acuerdo con la DNPP, son inflexibles en un 76,3%. Esto se debe principalmente a las inversiones aprobadas que aún se están ejecutando por un compromiso adquirido anteriormente. La inflexibilidad por parte de las inversiones es del 77,5%. El restante de los gastos de capital corresponde a los otros gastos de capital que alcanzan al 68,4% de inflexibilidad. Los gastos financieros son 100% inflexibles, por razones obvias.

Por ley, el gasto en reserva de contingencia es inflexible. Según la Ley General del Sistema Nacional Presupuestario, Artículo N° 44, que determina que la reserva de contingencia son los recursos destinados a financiar gastos que por su naturaleza no pueden ser estimados en los presupuestos de las entidades públicas, se estipula que: “El importe del crédito presupuestario global no será menor al uno por ciento (1%) de los ingresos correspondientes a la Fuente de Financiamiento Recursos Ordinarios que financia la Ley de Presupuesto del Sector Público”<sup>130</sup>.

**CUADRO IV.19**  
**INFLEXIBILIDADES EN EL GASTO**  
**PRESUPUESTO PARA EL AÑO FISCAL 2006 POR TIPO DE FUENTE DE**  
**FINANCIAMIENTO PARA EL GOBIERNO NACIONAL Y REGIONALES**  
*(En millones de nuevos soles y porcentajes)*

Estructura de Gasto	Monto Total		Monto Inflexible	
	Millones de Nuevos Soles	Millones de Nuevos Soles	Porcentaje de cada rubro	Porcentaje de los gastos totales
<b>I. Gastos no financieros</b>	<b>34.160</b>	<b>31.833</b>	<b>93,2</b>	<b>70,6</b>
<b>1. Corrientes</b>	<b>29.416</b>	<b>28.214</b>	<b>95,9</b>	<b>62,5</b>
a. Remuneraciones	13.057	13.057	100,0	28,9
b. Bienes y servicios	5.626	4.471	79,5	9,9
c. Gasto previsional	7.610	7.610	100,0	16,9
d. Reserva de contingencia	29	29	100,0	0,1
e. Otros gastos corrientes	3.093	3.047	98,5	6,8
<b>2. Gastos de capital</b>	<b>4.744</b>	<b>3.619</b>	<b>76,3</b>	<b>8,0</b>
a. Formación bruta de capital	<b>4.092</b>	<b>3.173</b>	<b>77,5</b>	<b>7,0</b>
b. Otros	<b>652</b>	<b>446</b>	<b>68,4</b>	<b>1,0</b>
<b>II. Gastos financieros</b>	<b>10.957</b>	<b>10.957</b>	<b>100,0</b>	<b>24,3</b>
<b>III. Total (I + II)</b>	<b>45.117</b>	<b>42.790</b>	<b>94,8</b>	<b>94,8</b>

Fuente: Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP), agregación y cálculos de los autores.

<sup>130</sup> Ley General del Sistema Nacional Presupuestario, Ley N° 28411, Artículo N° 44.

En el cuadro IV.20 se presenta la clasificación y cuantificación de las inflexibilidades por parte del gasto para el gobierno Nacional y los gobiernos regionales en 2006. Se puede observar que el 95% del gasto total es inflexible. Según la DNPP, el gasto por transferencias no se tuvo en cuenta en este cuadro debido a que muchos de los recursos que componen las transferencias, como los Canon, las Rentas de Aduanas y las Regalías entre otros, han sido extraídos de los ingresos tributarios antes de conformar la fuente de financiamiento de los Recursos Ordinarios<sup>131</sup> y pasan a conformar otra fuente de financiamiento llamada Recursos Determinados. En el cuadro IV.21 también se aprecian las inflexibilidades a nivel de sectores. Con este supuesto se asume que las inflexibilidades por parte del gasto se distribuyen de igual forma por los diferentes sectores. Se puede observar que la inflexibilidad de los gastos en personal y obligaciones sociales es mayor en los sectores de Educación, con un 12,7%; Interior, con un 12,6%; Defensa, con un 10,3%; y en los gobiernos regionales con el 44,8%.

---

<sup>131</sup> De acuerdo con Echeverry y otros (2006) y usando como fuente la Dirección General de Estudios Económicos y Sociales (DGEAS) “los recursos ordinarios corresponden a los ingresos obtenidos en la recaudación tributaria y otros conceptos, los cuales no están vinculados a ninguna entidad y constituyen recursos disponibles de libre programación. Estos recursos incluyen tanto los recursos provenientes de la venta de Empresas del Estado, como los recursos por operaciones oficiales de crédito para el Tesoro Público.”

**CUADRO IV.20**  
**INFLEXIBILIDADES EN EL GASTO POR SECTORES EN GOBIERNOS NACIONAL Y REGIONALES**  
*(En porcentajes)*

Sectores	Personal y obligaciones sociales	Obligaciones previsionales	Bienes y servicios	Otros gastos corrientes	Total gastos corrientes	Inversiones	Inversiones financieras	Otros gastos de capital	Total de gastos de capital	Intereses y cargos de la deuda	Amortizaciones de la deuda	Total servicio de la deuda
Presidencia Consejo de Ministros	1,03	0,10	2,70	1,40	1,33	1,30	0,00	2,10	1,60	0,00	0,00	0,00
Poder judicial	2,56	1,16	2,60	1,58	1,79	0,44	0,00	0,70	0,50	0,00	0,00	0,00
Justicia	0,60	0,17	1,30	0,63	0,65	0,15	0,00	2,10	0,80	0,00	0,00	0,00
Interior	12,62	8,52	4,90	7,31	7,98	0,10	0,00	1,20	0,50	0,00	0,00	0,00
Relaciones Exteriores	1,37	0,08	1,80	0,94	1,01	0,09	0,00	0,50	0,20	0,00	0,00	0,00
Economía y finanzas	0,47	49,30	2,90	33,38	25,90	1,00	53,20	27,60	12,50	99,95	99,04	99,52
Educación	12,72	8,89	9,70	7,77	8,83	6,81	4,60	2,60	5,30	0,00	0,00	0,00
Salud	7,85	2,38	10,00	5,11	5,76	1,15	0,00	2,20	1,50	0,00	0,00	0,00
Trabajo y promoción del empleo	0,12	0,10	0,30	0,49	0,37	3,39	0,00	0,00	2,10	0,00	0,00	0,00
Agricultura	0,49	0,56	2,40	1,82	1,53	8,22	39,60	0,20	6,70	0,00	0,00	0,00
Energía y minas	0,36	0,13	0,50	0,50	0,44	1,21	0,00	2,20	1,50	0,00	0,00	0,00
Contraloría general	0,59	0,36	0,20	0,32	0,35	0,14	0,00	0,00	0,10	0,00	0,00	0,00
Defensoría del pueblo	0,09	0,00	0,20	0,07	0,08	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Consejo Nacional de Magistratura	0,04	0,00	0,10	0,02	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ministerio Público	0,80	0,48	1,30	0,69	0,75	0,10	0,00	0,40	0,20	0,00	0,00	0,00
Tribunal Constitucional	0,05	0,02	0,10	0,03	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Defensa	10,27	8,32	13,90	7,95	8,91	1,08	0,00	2,30	1,50	0,03	0,50	0,25
Congreso de la República	1,22	0,69	0,60	0,57	0,69	0,04	0,00	0,10	0,00	0,00	0,00	0,00
Jurado Nacional de Elecciones	0,11	0,07	0,90	0,21	0,25	0,00	0,00	0,10	0,00	0,00	0,00	0,00
Oficina nacional de procesos electorales	0,07	0,00	3,50	0,62	0,77	0,00	0,00	0,20	0,10	0,00	0,00	0,00
Registro nacional de Identificación y estado civil	0,09	0,03	1,20	0,28	0,32	0,00	0,00	0,80	0,30	0,00	0,00	0,00

(continúa)

Cuadro IV.20 (conclusión)

Comercio exterior y turismo	0,05	0,14	1,50	0,35	0,40	0,37	0,00	0,40	0,40	0,00	0,00	0,00
Transportes y comunicaciones	0,64	0,95	3,40	2,93	2,37	16,65	0,00	2,60	11,30	0,00	0,00	0,00
Vivienda, construcción y saneamiento	0,16	0,01	0,70	1,18	0,84	3,74	0,00	9,40	5,60	0,00	0,00	0,00
Producción	0,21	0,13	0,70	0,25	0,28	0,28	1,20	0,10	0,20	0,00	0,00	0,00
Mujer y desarrollo social	0,61	0,15	1,80	2,39	1,79	5,59	0,50	5,50	5,40	0,00	0,00	0,00
Gobiernos regionales	44,78	17,30	10,20	19,71	22,45	25,65	0,90	5,00	17,80	0,02	0,46	0,23
<b>Total inflexible</b>	<b>100,00</b>	<b>17,30</b>	<b>80,00</b>	<b>99,00</b>	<b>96,00</b>	<b>78,00</b>	<b>100,00</b>	<b>68,00</b>	<b>76,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP), agregación y cálculos de los autores. Las cifras provienen de los giros realizados para el año 2006 por cada tipo de gasto.

Las inflexibilidades en obligaciones previsionales se centran en el sector de Economía y Finanzas con el 49,3% y en los gobiernos regionales con un 17,3%. El gasto inflexible en bienes y servicios presenta su mayor inflexibilidad en el sector de Defensa con un 14%. Los otros gastos corrientes registran su mayor inflexibilidad en el sector de Economía y Finanzas. De ese modo, los sectores con mayor grado de inflexibilidad en los gastos corrientes son Economía y Finanzas y los gobiernos regionales. La inflexibilidad en los gastos de capital se concentra en tres sectores: Economía y Finanzas, Transporte y Telecomunicaciones, y los gobiernos regionales. La inflexibilidad por parte del servicio a la deuda se concentra, como es natural, en el sector de Economía y Finanzas.

## b) Inflexibilidades en el ingreso

Como se mencionó en la sección sobre Colombia, las inflexibilidades cuya fuente son los ingresos surgen por normas que destinan parte de los ingresos de la Nación a un uso específico. En el cuadro IV.21 se observan las fuentes de los recursos transferidos a los gobiernos locales, que representan rentas de destinación específica. El FONCOMUN tiene la mayor participación con el 43,3% del total de las transferencias, lo que corresponde a un 0,8% del PIB. El FONCOMUN es el Fondo de Compensación Municipal establecido en la Constitución Política del Perú. Su objetivo es promover la inversión en los municipios, con criterios distributivos en favor de los más pobres<sup>132</sup>. Los recursos que componen el Fondo son el Impuesto de Promoción Municipal (IPM) con el 93,95%, el Impuesto al Rodaje con un 6,12% y el Impuesto a las Embarcaciones de Recreo con un 0,13%, como promedio establecido en el año 2005. Según el Artículo N° 76 del Decreto Legislativo N° 776, el Impuesto de Promoción Municipal corresponde a dos puntos porcentuales (2%) del Impuesto General a las Ventas (IGV).

Los diferentes Cánones son las participaciones en ingresos por la explotación de los recursos mineros y rentas, de las que disfrutaban los gobiernos locales y regionales. Existen cinco Canon: el Minero, el Hidro-energético, el Gasífero, el Pesquero y el Forestal<sup>133</sup>. El Canon Minero equivale a los recursos de los que pueden disponer los gobiernos locales y regionales del total de ingresos y rentas obtenidas por el Estado por la explotación de los recursos mineros, y está constituido por el 50% del Impuesto a la Renta de las empresas mineras. En 2006, alcanzó al 23,8% del total de las transferencias, correspondiendo a un 0,4% del PIB.

**CUADRO IV.21**  
**RENTAS DE DESTINACIÓN ESPECÍFICA TRANSFERIDAS**  
**A LOS GOBIERNOS LOCALES EN 2006**  
*(En millones de nuevos soles y porcentajes)*

Estructura de Gasto	Millones de Nuevos Soles	Porcentaje de las transferencias totales	Porcentaje del PIB
Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN)	2.389	43,3	0,8
Canon minero	1.310	23,8	0,4
Vaso de leche	363	6,6	0,1
Renta de aduanas	126	2,3	0,0
Canon hidroenergético	96	1,7	0,0
Canon pesquero	37	0,7	0,0
Cano y sobrecanon petrolero	382	6,9	0,1
Canon forestal	4	0,1	0,0

(continúa)

<sup>132</sup> La base legal de este Fondo se rige por la Ley de Tributación Municipal y sus modificaciones respectivas, el numeral 5° del Artículo 196 de la Constitución Política y varios decretos legislativos y uno supremo.

<sup>133</sup> Información suministrada por el MEF y por la página de Internet: [www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe), sección Transparencia Económica.



Cuadro IV.21 (conclusión)

Canon gasífero	295	5,4	0,1
Fondo del Desarrollo de Camisea <sup>a</sup>	76	1,4	0,0
Regalías mineras	309	5,6	0,1
Recursos ordinarios	127	2,3	0,0
<b>Total</b>	<b>5.514</b>	<b>100%</b>	<b>1,8</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

<sup>a</sup> A partir del año 2006 se incluye al departamento de Ucayali mediante la Ley N° 28622, que modifica la Ley N° 28451.

El Canon hidroenergético también está constituido por el 50% del Impuesto a la Renta que pagan las concesiones que utilizan los recursos hídricos. Este alcanzó a un 1,7% del total de las transferencias en 2006. El Canon pesquero se constituye del 50% del Impuesto a la Renta de las empresas que trabajan en el sector de pesca y derechos de pesca por la extracción comercial y explotación de recursos hidrobiológicos, alcanzando en 2006 a un 0,7% del total de las transferencias. El Canon forestal se compone del 50% del pago por derechos de aprovechamiento de productos forestales y de fauna silvestre. Este Canon tuvo la menor participación dentro del total de las transferencias con un 0,1%. El Canon gasífero está compuesto por el 50% del Impuesto a la Renta, de las regalías y de la participación del Estado en contratos de servicios; y representa un 5,4% de las transferencias totales.

El Canon y Sobrecanon petrolero “está constituido por el 12,5% del valor de la producción que obtiene el Estado por la explotación de petróleo, gas natural asociado y condensados, y se paga con las regalías derivadas de su explotación. Los recursos que conforman el Canon y Sobrecanon Petrolero se determinan mensualmente por PERUPETRO S.A. El Consejo Nacional de Descentralización (CND) distribuye los recursos a cada Gobierno Regional y Local beneficiario de estos recursos; mientras que PERUPETRO S.A. distribuye directamente a las Universidades y al Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana”<sup>134</sup>. Dentro del total de las transferencias estos recursos sumaron un 6,9% en el año 2006.

Siguiendo con el cuadro IV.21, el programa “Vaso de Leche” consiste en dar apoyo en la alimentación a niños entre 0 y 13 años de edad y a madres gestantes. Tiene sus inicios en 1983 y procura incrementar la cobertura de programas maternos. El monto transferido por este concepto a gobiernos locales ascendió a S/. 363 millones, equivalentes a 6,6% el total de las transferencias y a 0,1% del PIB.

El Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea se define en la Ley N° 28451. Este Fondo intangible está destinado al desarrollo sostenible de los departamentos por los que pasan los ductos que contienen los hidrocarburos. Se compone del 25% de las regalías provenientes de sectores productores de hidrocarburos, luego de deducir el pago por el Canon gasífero y otras deducciones.

Según Carranza, Chávez y Valderrama (2006), la inflexibilidad en los ingresos está conformada por ingresos preasignados como el FONCOMUN, el Canon y un buen porcentaje de las regalías mineras y de hidrocarburos. Los ingresos inflexibles según Carranza y otros (2006) representaron un 2,4% del total de ingresos en 2003 y un 3,5% en 2004. En el cuadro IV.22 se muestran las rentas con destinación específica del Gobierno Central. Por concepto de Canon minero, pesquero, forestal, hidro-energético y gasífero el monto destinado fue de 1.742 millones de nuevos soles, equivalente al 9,5% de los ingresos recaudados bajo el Impuesto a la Renta. El FONCOMUN destina el 11,1% de los ingresos recaudados por el Impuesto General a las Ventas (IGV); para este cálculo se asumió que el IGV conforma el 100% del FONCOMUN, cuando en realidad está conformado por el 94% y el 6% restante por el Impuesto al Rodaje y el Impuesto a

<sup>134</sup> Tomado del MEF: [http://transparencia-economica.mef.gob.pe/transparencia/Base\\_Legal/Canon\\_sobrecanon\\_petrolero.asp](http://transparencia-economica.mef.gob.pe/transparencia/Base_Legal/Canon_sobrecanon_petrolero.asp)

las Embarcaciones de Recreo. El Canon y sobrecanon petrolero, las regalías mineras y el FONCAM suman el 10,6% de los ingresos no tributarios. Las rentas con destinación específica suman un 9,2% de los ingresos totales del Gobierno Central en 2006. A diferencia de Colombia, en el Perú no hay una gran cantidad de normas legales que fijen determinados ingresos a un gasto específico.

**CUADRO IV.22**  
**RENTAS CON DESTINACIÓN ESPECÍFICA EN GOBIERNO CENTRAL, 2006**  
*(En millones de nuevos soles y porcentajes)*

	Millones de Nuevos Soles	Destinado		Concepto
		Monto	%	
<b>I. Ingresos tributarios</b>	<b>45.518</b>	<b>4.131</b>	<b>9,1</b>	
Impuesto a la renta	18.414	1.742	9,5	Canon minero, hidroenergético, forestal, gasífero
Impuesto a las importaciones	2.847	-	-	
Impuesto General a las Ventas (IGV)	21.517	2.389	11,1	Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN)
Impuesto Selectivo al Consumo (ISC)	4.042	-	-	
Otros tributarios	3.359	-	-	
Devoluciones	-4.661	-	-	
<b>II. Ingresos no tributarios</b>	<b>7.253</b>	<b>767</b>	<b>10,6</b>	Canon y sobrecanon petrolero. Regalías mineras y Fondo para el Cambio de la Matriz Energética (FONCAM)
<b>III. Ingresos corrientes (I + II)</b>	<b>52.771</b>	<b>4.898</b>	<b>9,3</b>	
<b>IV. Ingresos de capital</b>	<b>342</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	
<b>V. Ingresos totales (III + IV)</b>	<b>53.113</b>	<b>4.898</b>	<b>9,2</b>	

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y cálculos de los autores.

### c) Gasto tributario

La estimación del gasto tributario en el Perú está a cargo de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) y cada año el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) lo publica en el Marco Macroeconómico Multianual. En el Anexo N° 3 se presenta una clasificación de los principales gastos tributarios para el año 2006, por tributo, tipo de gasto y sector o beneficiario. Dentro del tipo de gasto tributario se cuantifican las exenciones, deducciones, créditos, devoluciones, diferimientos, tasas reducidas y regímenes de promoción económica de los principales impuestos. Es el caso del Impuesto a la Renta de personas naturales y jurídicas (IRPN y IRPJ), el Impuesto General a las Ventas (IGV), el Impuesto de Promoción Municipal (IPM), el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC), el Impuesto de Solidaridad para la Niñez Desamparada (ISND) y otros impuestos. En el cuadro IV.23 se entrega un resumen de la estimación de los principales gastos tributarios presentados en el Anexo N° 3.

Los gastos tributarios potenciales estimados para el año 2006 sumaron 5.949 millones de nuevos soles, lo que equivale a un 2,24% del PIB. Se entiende como gasto tributario potencial “los beneficios tributarios del que gozan los sectores beneficiados descontando el crédito fiscal y cascada<sup>135</sup> en las estimaciones relacionadas con la exoneración o inafectación del IGV”<sup>136</sup>. Por otra

<sup>135</sup> El efecto “cascada” es el que produce el devengo de un impuesto sobre el mismo impuesto que ha gravado una fase anterior (por ejemplo, impuesto de tráfico de empresas). La recaudación total depende en buena parte del número de escalones o fases de la comercialización.

parte, “el efecto de corto plazo considera la recaudación anual que se obtendría como resultado de la eliminación del gasto tributario, pues la Administración Tributaria tendría que desarrollar nuevos recursos para el control fiscal a efectos de recaudar el monto potencial”<sup>137</sup>. Esta segunda estimación es comparable con la cuantificación de gasto tributario presentada anteriormente para Colombia.

**CUADRO IV.23**  
**ESTIMACIÓN DE LOS PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS**  
(En nuevos soles)

	Gasto tributario 2006	
	Potencial	Corto plazo
I. Gasto estimado en el 2006	5.792	3.825
II. Gastos estimados en el 2006 no incluidos en el 2005. (Nuevas estimaciones) <sup>a</sup>	157	157
III. Total gastos tributarios (I + II)	5.949	3.982
IV. Porcentaje del PIB	2,24%	1,15%

Fuente: Elaborado por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) y tomado del Marco Macroeconómico Multianual del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), 2006-2008.

<sup>a</sup> Comprende nuevas estimaciones relacionadas a seis gastos tributarios.

En el cuadro IV.24 se presentan los principales gastos tributarios por sectores. Los sectores que más se benefician del gasto tributario, excluidos los beneficios que aplican por igual para todos los sectores y cuya desagregación no se encuentra disponible, son el agropecuario (0,6% del PIB), educación y financiero (0,2% del PIB), y otros sectores que sumados alcanzan al 0,3% del PIB. El mayor gasto tributario se encuentra concentrado en el IGV con un 1,7% del PIB y luego le siguen el Impuesto a la Renta (IR) y el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) con un 0,24% del PIB.

#### **d) Impacto de las inflexibilidades presupuestales sobre la situación fiscal**

Como se analizó anteriormente, el presupuesto en el Perú es altamente inflexible en el gasto. El 95% del total de los gastos se determina previamente en el momento de la elaboración del presupuesto. Por otra parte, un 9,2% de los ingresos del Gobierno Central están comprometidos desde el momento de su recaudo a través de rentas de destinación específica. Además, en 2006 el gasto tributario generó un costo fiscal del 2,6% del PIB, contabilizando los beneficios tanto en renta como en IVA y otros tributos.

<sup>136</sup> Las definiciones de gasto tributario potencial y de corto plazo son tomadas de las anotaciones del cuadro “Relación de Principales Gastos Tributarios”, que se encuentra en el Anexo B del Marco Macroeconómico Multianual del MEF y que elaboró la SUNAT.

<sup>137</sup> *Ibíd.*

**CUADRO IV.24**  
**ESTIMACIÓN DE LOS PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS POR SECTORES**  
*(En miles de soles)*

Sector	Tipo de Gasto Tributario								TOTAL	
	Ad Valorem	Derechos Esp.	IGV	IR	ISC	ISND	Otros	Sobre Tasa	Monto	% del
									(miles de soles)	PIB 2006
Agropecuario	-	-	1.476.879	83.590	-	-	-	-	1.560.469	0,6
Aplic. General	417.156	93	1.588.810	80.279	591	-	-	92	2.087.021	0,8
Comercio	-	-	126.972	-	-	-	-	-	126.972	0,0
Construcción	-	-	43.736	-	-	-	-	-	43.736	0,0
Cultura y Deporte	-	-	133.939	-	-	-	-	-	133.939	0,1
Educación	6.270	-	492.951	66.607	-	-	-	-	565.828	0,2
Energía	-	-	520	-	135.860	-	-	-	136.380	0,1
Hidrocarburos	30	-	50.868	-	171.234	-	-	-	222.132	0,1
Interm. Financiera	-	-	430.023	-	-	-	-	-	430.023	0,2
Manufac-tura	-	-	22.942	650	120.748	-	18	-	144.358	0,1
Minería	-	-	-	53.494	-	-	-	-	53.494	0,0
Otros	-	-	81.184	342.773	-	14.497	-	-	438.454	0,2
Pesca	-	-	-	3.638	-	-	-	-	3.638	0,0
Salud	11.812	-	-	-	-	-	-	-	11.812	0,0
Transporte	-	-	96.508	-	197.296	-	-	-	293.804	0,1
Turismo	-	-	-	289	-	-	-	-	289	0,0
<b>Total tributo</b>	<b>435.268</b>	<b>93</b>	<b>4.545.332</b>	<b>631.320</b>	<b>625.729</b>	<b>14.497</b>	<b>18</b>	<b>92</b>	<b>6.252.349</b>	<b>2,35</b>
Como % del PIB	0,16	0,00	1,71	0,24	0,24	0,01	0,00	0,00	2,35	

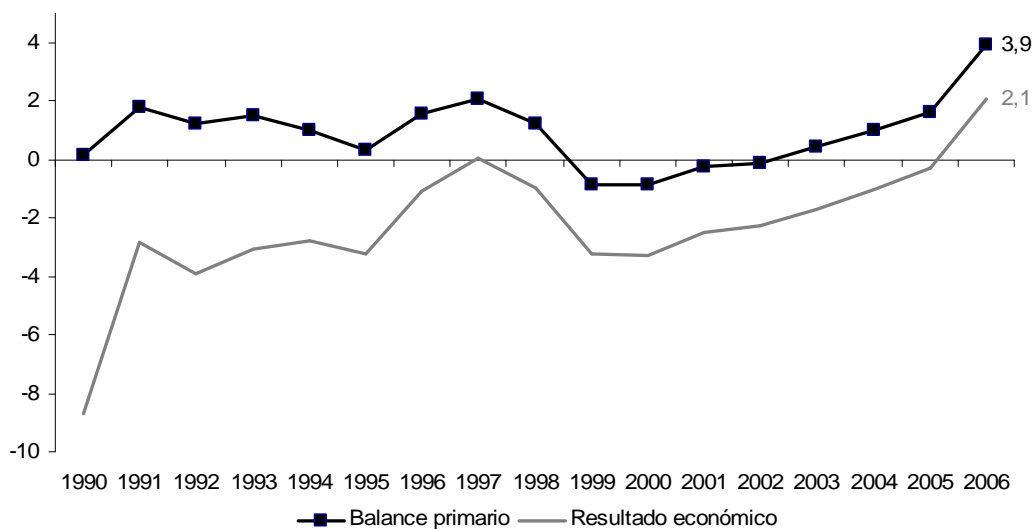
Fuente: Marco Macroeconómico Multianual del Ministerio de Economía y Finanzas y cálculos de los autores.

IGV: Impuesto General a la Ventas, IR: Impuesto a la Renta, ISC: Impuesto Selectivo al Consumo, ISND: Impuesto de Solidaridad en favor de la Niñez Desamparada.

A pesar de la inflexibilidad presupuestal, la evolución fiscal del Perú es bastante positiva. En el gráfico IV.5 se aprecia el cambio de tendencia observado a partir de 1999. Desde 2003 se volvió a presentar superávit en el balance primario, fenómeno que no se advertía desde 1999. En 2006, el Sector Público No Financiero alcanzó un superávit primario de 3,9% del PIB. La principal explicación de este buen desempeño se deriva de dos aspectos: las medidas de austeridad fiscal tomadas luego de la crisis, y el boom en los precios de los minerales. La recuperación en los ingresos y el ajuste por parte del gasto son evidentes en el gráfico IV.6. En 2006 se alcanzó un superávit fiscal de 2,1% del PIB.

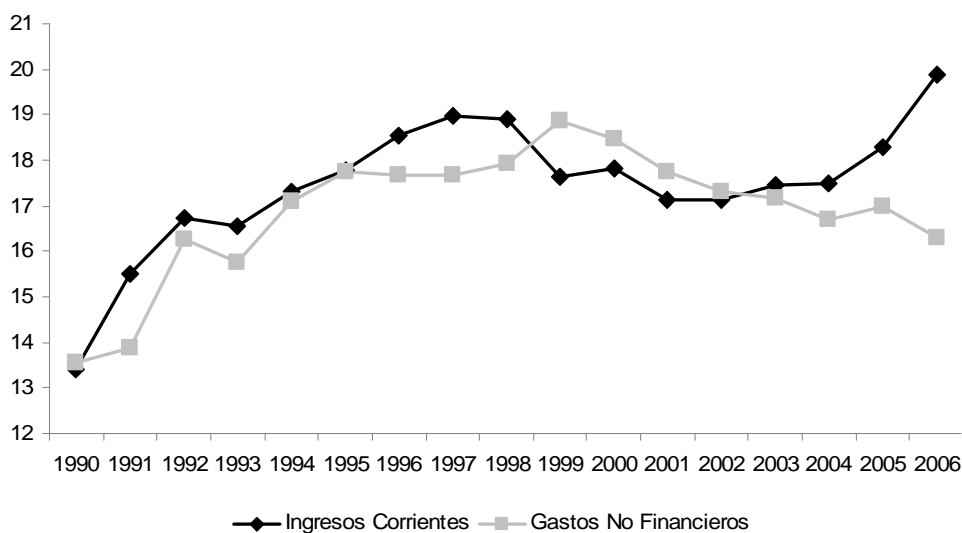
El pago de los intereses ha presentado una tendencia a la baja desde 1990. En el gráfico IV.7 se puede ver que esa tendencia descendente se aplanó desde inicios de la crisis. La merma en el pago de intereses se desprende evidentemente de la generación de superávit fiscal, que se ha traducido en una reducción del saldo de la deuda (véase el gráfico IV.20). Actualmente, el pago de intereses externos por parte del Sector Público Consolidado alcanza a un 1,4% del PIB. Los intereses de deuda interna se siguen ubicando en niveles más bajos con respecto a los intereses de deuda externa, alcanzando a un 0,4% del PIB.

**GRÁFICO IV.5**  
**BALANCE PRIMARIO Y RESULTADO ECONÓMICO**  
**DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO, 1990-2006**  
*(En porcentajes del PIB)*



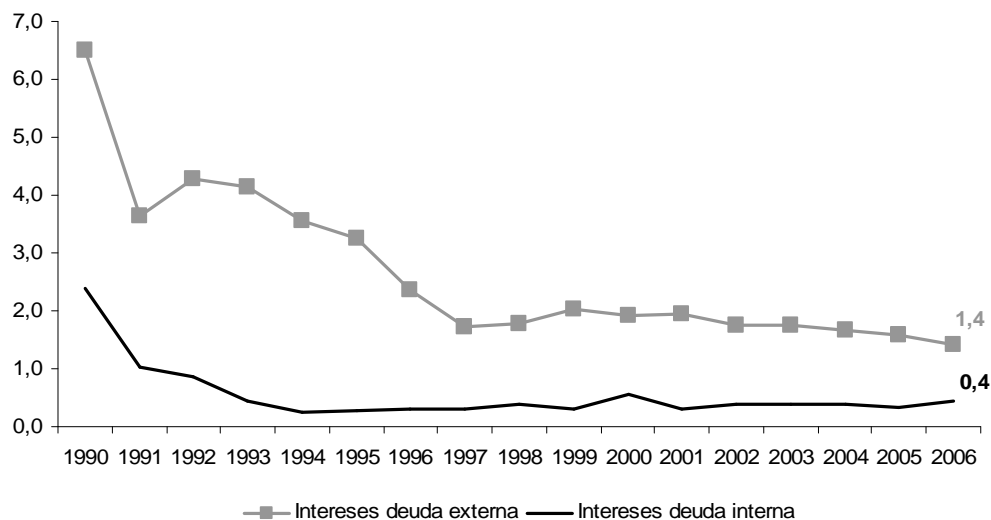
Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

**GRÁFICO IV.6**  
**INGRESOS CORRIENTES Y GASTOS NO FINANCIEROS**  
**DEL GOBIERNO GENERAL, 1990-2006**  
*(En porcentajes del PIB)*



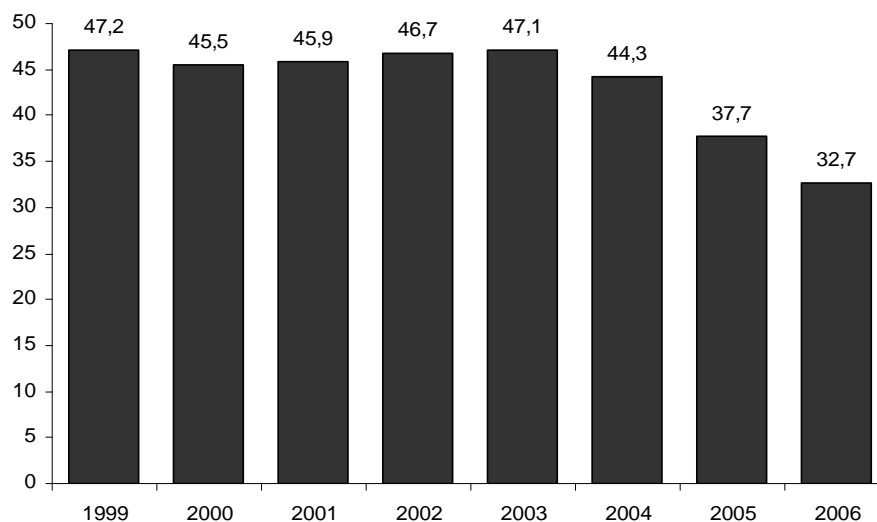
Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

**GRÁFICO IV.7**  
**PAGO DE INTERESES DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO, 1990-2006**  
*(En porcentajes del PIB)*



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

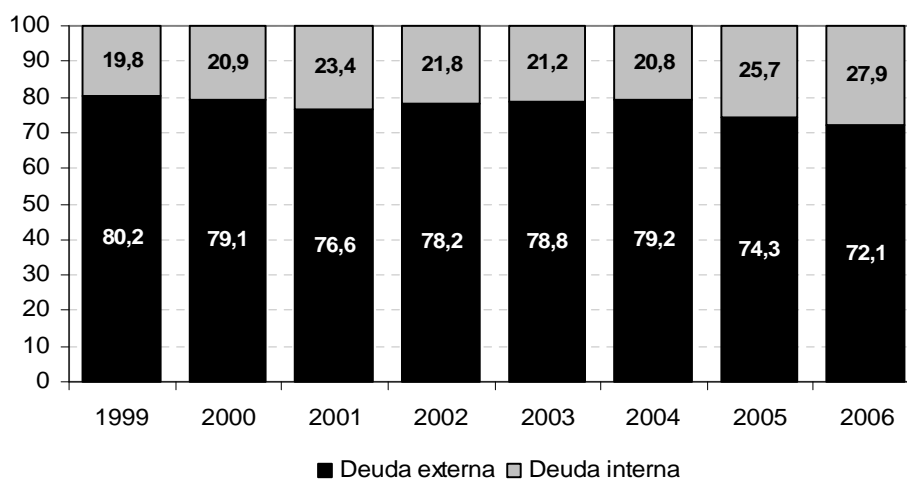
**GRÁFICO IV.8**  
**SALDOS DE DEUDA DEL SECTOR PÚBLICO, 1999-2006**  
*(En porcentajes del PIB)*



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) y cálculos propios. Los datos se calcularon a diciembre de cada año.

En el gráfico IV.8 se muestra que los saldos de deuda del Sector Público han caído desde el año 2004, pasando de niveles de 47,1% del PIB en 2003 al 32,7% en 2006. Mientras que la composición de la deuda ha permanecido casi constante en los últimos siete años, en que la participación de la deuda externa es del 72% del total de la deuda y de la deuda interna del 28% en 2006 (véase el gráfico IV.9).

**GRÁFICO IV.9**  
**COMPOSICIÓN DE LA DEUDA DEL SECTOR PÚBLICO**  
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) y cálculos propios.  
Los datos se calcularon a diciembre de cada año.

## E. Conclusiones

Tanto en Colombia como en el Perú se observa un alto grado de inflexibilidad presupuestal. Es interesante señalar que el grado de inflexibilidad en el presupuesto del Perú ha aumentado a lo largo de los últimos años. Anteriormente, la menor inflexibilidad en los gastos del Perú permitió un ajuste fiscal por parte del gasto, que pasó de cerca de 19% del PIB en 1999 a 16,2% en 2006. No así en Colombia, donde la inflexibilidad ha sido una severa limitante para el necesario ajuste fiscal que necesitan las finanzas públicas. Esto permite inferir que si bien el gasto en el Perú es altamente inflexible, debe ser más eficiente que el gasto en Colombia, en el sentido de que se ha limitado al nivel requerido para el eficaz funcionamiento del Estado. En el caso de Colombia, en cambio, se observa un alto grado de inflexibilidad en los gastos, que difícilmente puede ser reducida sin acudir a reformas constitucionales. Esto redundará en que un ajuste por parte del gasto se vea prácticamente restringido al gasto en inversión.

**CUADRO IV.25**  
**COMPARACIÓN DE LAS INFLEXIBILIDADES DE LOS PRESUPUESTOS**  
**DE COLOMBIA Y EL PERÚ**  
*(En porcentajes)*

Inflexibilidad	Colombia		Perú	
	Porcentaje del rubro total	Porcentaje del PIB	Porcentaje del rubro total	Porcentaje del PIB
Gastos	91	17	95	14
Ingresos	49,5	10,3	9,2	1,6
Parafiscales <sup>a</sup>		3,3	n.a.	n.a.
Gasto tributario		1,5		2,4

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Colombia), MEF (Perú) y cálculos de los autores.

<sup>a</sup> Los ingresos parafiscales en Colombia corresponden al año 2003.

La diferencia entre las inflexibilidades en los ingresos en Colombia y el Perú es sustancial. Esto refleja un mayor grado de atrapamiento de rentas en Colombia a través de una gran diversidad de leyes, mediante las cuales se aseguran recursos para determinados sectores. En el caso del Perú, dichas rentas de destinación específica básicamente financian las transferencias del Gobierno Central a los gobiernos locales. En el caso de Colombia, en cambio, dichas rentas son la suma de un gran número de normas que destinan recursos a diversos sectores, restándole transparencia al proceso presupuestal y dificultando conocer la composición sectorial de los recursos públicos.

En el caso del Perú se han establecido normas precisas para promover la austeridad fiscal, las que implícitamente combaten el surgimiento indiscriminado de inflexibilidades. Así ocurre con la Ley de Prudencia y Transparencia, que establece que el déficit del Sector Público Consolidado no podrá ser mayor que el 1% del PIB; que el incremento de los gastos no financieros no podrá superar la inflación anual promedio en más de dos puntos porcentuales; y que la deuda total del Sector Público Consolidado no podrá incrementarse por sobre el monto del déficit que se esté presentando en cada sector. Además, establece que en años de elecciones los gastos no financieros del Gobierno General no podrán exceder el 60% de los gastos no financieros presupuestados para el año, durante los primeros siete meses del año. Asimismo, se señala que el déficit del Sector Público Consolidado del primer semestre del año de elecciones no podrá superar el 50% del déficit previsto para ese año. La eficacia de la institucionalidad presupuestal del Perú se aprecia en el hecho de que en 2006 los ingresos totales ascendieron al 17,4% del PIB, mientras que el gasto total alcanzó a un 14,2% del PIB, con lo que se logró un superávit fiscal primario (antes de intereses) del 3,2% del PIB, y total (después de intereses) de 1,4% del PIB.

Se debe tener en cuenta el bajo gasto en pensiones del Perú (1,3% del PIB en 2006) en comparación con Colombia (4,1% del PIB), diferencia en parte atribuible al hecho de que en el Perú se “licuó” parte de la deuda intergeneracional en las décadas de alta inflación. Colombia no lo hizo, e indexó luego sus ajustes de mesadas pensionales a la inflación, con lo que esta deuda y las erogaciones correspondientes mantienen un peso considerable sobre el presupuesto. Ahora bien, los dos casos representan diferentes formas de ajustar la carga pensional y de asignar su responsabilidad sobre distintas generaciones. En el caso peruano, con menos transferencias a los viejos, y en el caso colombiano, con mayores impuestos y contribuciones sobre los trabajadores de las siguientes dos o tres generaciones.

A diferencia de Colombia, en el Perú no existe una gran cantidad de normas legales que fijan determinados ingresos a un gasto específico. Es interesante que una metodología de la que se han quejado los ministros de Hacienda colombianos desde principios del siglo XX sea tan poco utilizada en el Perú. Esto sugiere que puede haber cierta inercia en la explotación de este tipo de metodologías de petrificación de rentas. Una vez descubierta la modalidad por los legisladores, se la legitima y se multiplica su uso. En ello puede radicar la explicación de su excesiva utilización en Colombia en comparación con el Perú.



## Bibliografía

- Banco Central de Reserva del Perú. “Nota Semanal No. 38”. 5 de octubre de 2007. Banco Central de Reserva del Perú. Lima, Perú.
- Carranza, L., Chávez J. y Valderrama, J. (2006). “La economía política del proceso presupuestario: el caso peruano”. Serie de estudios económicos y sectoriales. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Decreto Legislativo 776, Ley de Tributación Municipal.
- Decreto Supremo No. 187 -2004-EF que modifica el Decreto Supremo No. 005-2002-EF, mediante el cual se aprobó el Reglamento de la Ley No. 27506, Ley del Canon (Publicado el 22 de diciembre de 2004).
- Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales. (2006) “Boletín de Transparencia Fiscal”. Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. Lima, Perú.
- Echeverry, J. C., Fergusson, L. y P. Querubín (2004), “La batalla política por el presupuesto: inflexibilidades o supervivencia fiscal,” Universidad de los Andes, Documento CEDE 2004-01.
- Echeverry, J.C., Bonilla, J. y Moya A. (2006). “Rigideces institucionales y flexibilidad presupuestaria: los casos de Argentina, Colombia, México y Perú”. Documento CEDE No. 33. Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.
- Ley No. 28451, Ley que crea el Fondo de Desarrollo Socioeconómico del proyecto Camisea – FOCAM.
- \_\_\_\_\_ 28652, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2006.
- \_\_\_\_\_ 28653, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2006.
- Ministerio de Economía y Finanzas. “Marco Macroeconómico Multianual 2006-2008”. Ministerio de Economía y Finanzas. Lima, Perú.
- \_\_\_\_\_ “Marco Macroeconómico Multianual 2007-2009”. Ministerio de Economía y Finanzas. Lima, Perú.
- \_\_\_\_\_ “Marco Macroeconómico Multianual 2008-20010”. Ministerio de Economía y Finanzas. Lima, Perú.
- Mostajo, R. (2002). “El sistema presupuestario en el Perú”. CEPAL, Serie Gestión Pública, No. 17.
- Sánchez Albavera, F. (2003). “Acuerdo nacional y gestión presupuestal en el Perú”. CEPAL, Serie Gestión Pública, No. 43.



## **Anexos**

**ANEXO 1. ETAPAS DEL PROCESO PRESUPUESTARIO EN PERÚ**

<b>Etapas</b>	<b>Aspectos Generales</b>
<b>1 Programación</b>	<p>a. Definición de los objetivos Institucionales a lograr en el Año Fiscal.</p> <p>b. Proposición de las metas Presupuestarias a ser consideradas durante la Fase de Formulación Presupuestaria.</p> <p>c. Determinación de la demanda global de los gastos que implicará la prestación de los servicios y funciones que desarrollarán los Pliegos, teniendo en cuenta las propuestas de metas presupuestarias.</p> <p>d. Estimación de los ingresos correspondientes a cada fuente de financiamiento.</p>
<b>2 Formulación</b>	<p>a. Definición de la estructura funcional y programática del pliego que se diseña en función de los objetivos institucionales para cada Año Fiscal.</p> <p>b. Definición de las metas presupuestarias a cumplir.</p>
<b>3 Aprobación</b>	<p>a. El anteproyecto de la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público, es sometido a la aprobación del Consejo de Ministros y remitido por el Presidente de la República al Poder Legislativo para su aprobación, en los plazos establecidos en la Constitución Política del Perú.</p>
<b>4 Ejecución</b>	<p>a. Se concreta el flujo de los ingresos y egresos previstos en el Presupuesto anual tomando como referencia la programación mensual de ingresos y gastos, dentro del marco de las asignaciones trimestrales de gastos, las programaciones de gasto, los calendarios de compromisos y las modificaciones presupuestarias efectuadas.</p> <p>b. Esta fase se regula conforme a las directivas y demás disposiciones que emita la Dirección Nacional del Presupuesto Público.</p>
<b>5 Control</b>	<p>a. La Dirección Nacional de Presupuesto Público efectúa el seguimiento de los niveles de ejecución de los ingresos y de los gastos respecto al Presupuesto autorizado y sus modificaciones.</p> <p>b. La Contraloría General de la República y los Organos de Control Interno de las entidades del Sector Público ejercen el control del Presupuesto, que comprende el control de la legalidad y de la gestión, según lo estipulado en el marco jurídico del Sistema Nacional de Control.</p> <p>c. El Congreso de la República fiscaliza la ejecución presupuestaria y revisa y aprueba la Cuenta General de la República.</p>
<b>6 Evaluación</b>	<p>a. Las Entidades del Sector Público determinan, bajo responsabilidad, los resultados de la gestión presupuestaria de su Pliego, considerando los programas, proyectos y actividades aprobados en su Presupuesto.</p> <p>b. La Evaluación Presupuestaria considera el logro de los objetivos institucionales, a través del cumplimiento de las metas presupuestarias previstas; y la ejecución de los ingresos, gastos y metas presupuestarias.</p>

Fuente: Sánchez Albavera, F. (2003).

**ANEXO 2. PERÚ: CLASIFICACIÓN DE LOS PLIEGOS**

<b>SECTOR INSTITUCIONAL</b>	<b>PLIEGO</b>
<b>Presidencia del Consejo de Ministros</b>	Presidencia del Consejo de Ministros
	Secretaría de Defensa Nacional
	Consejo Nacional del Ambiente - CONAM
	Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI
	Instituto Nacional de Defensa Civil - INDECI
	Comisión para la Promoción de Exportaciones
	Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú
<b>Poder Judicial</b>	Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado
	Poder Judicial
<b>Justicia</b>	Academia de la Magistratura
	Ministerio de Justicia
	Instituto Nacional Penitenciario
	Registro Predial Urbano
	Archivo General de la Nación
	Superintendencia Nacional de los Registros Públicos
<b>Interior</b>	Comisión de Formalización de la Propiedad Informal
	Ministerio del Interior
<b>Relaciones Exteriores</b>	Ministerio de Relaciones Exteriores
<b>Economía y Finanzas</b>	Oficina de Normalización Previsional - ONP
	Ministerio de Economía y Finanzas
	Contaduría Pública de la Nación
	Superintendencia de Bienes Nacionales
<b>Presidencia</b>	Ministerio de la Presidencia
	Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social - FONCODES
	Instituto Nacional de Desarrollo
	Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud - INFES
<b>Educación</b>	Ministerio de Educación
	Instituto Nacional de Cultura
	Biblioteca Nacional del Perú
	Instituto Peruano del Deporte
	U.N. Mayor de San Marcos
	U.N. de Trujillo
	U.N. de Ingeniería
	U.N. del Centro del Perú
	U.N. de la Amazonia Peruana
	U.N. de Piura
	U.N. Pedro Ruiz Gallo
	U.N. Hermilio Valdizán
	U.N. de Educación Enrique Guzmán y Valle
	U.N. de Tacna
	U.N. de San Martín
	U.N. de Ucayali
	U.N. del Santa
Asamblea Nacional de Rectores	
Instituto de Investigación de la Amazonia Peruana	
Instituto Geofísico del Perú	
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	

(continúa)

## Anexo 2 (continuación)

	<p>Instituto Nacional de Becas y Crédito Educativo          Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú          U.N. de San Antonio Abad del Cusco          U.N. de San Agustín          U.N. San Luis Gonzaga de Ica          U.N. de San Cristóbal de Huamanga          U.N. Agraria de la Molina          U.N. del Altiplano          U.N. de Cajamarca          U.N. Federico Villarreal          U.N. Agraria de la Selva          U.N. Daniel Alcides Carrión          U.N. del Callao          U.N. Faustino Sánchez Carrión          U.N. Santiago Antunez de Mayolo          U.N. de Tumbes          U.N. de Huancavelica</p>
<b>Salud</b>	<p>Instituto Nacional de Salud          Ministerio de Salud          Instituto Nacional de Protección del Medio Ambiente para la Salud          Instituto Nacional de Medicina Tradicional          Escuela Nacional de Salud Pública          Superintendencia de Entidades Prestadoras de Salud – SEPS</p>
<b>Trabajo y Promoción Social</b>	<p>Ministerio de Trabajo y Promoción Social</p>
<b>Agricultura</b>	<p>Ministerio de Agricultura          Instituto Nacional de Investigación Agraria – INIA          Servicio Nacional de Sanidad Agraria – SENASA          Consejo Nacional de Camelidos Sudamericanos – CONACS          Instituto Nacional de Recursos Naturales – INRENA</p>
<b>Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales</b>	<p>Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales          Centro de Formación en Turismo – CENFOTUR          Instituto Nacional Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI</p>
<b>Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción</b>	<p>Instituto Nacional de Investigación y Capacitación de Telecomunicaciones          Ministerio de Transportes, Comunicaciones Vivienda y Construcción          Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción – SENCICO          Consejo Nacional de Tasaciones – CONATA          Instituto Nacional de Desarrollo Urbano- INADUR          Ferrocarril Huancayo-Huancavelica</p>
<b>Energía y Minas</b>	<p>Ministerio de Energía y Minas          Instituto Peruano de Energía Nuclear – IPEN          Instituto Geológico Minero Metalúrgico          Registro Público de Minería</p>

(continúa)

## Anexo 2 (conclusión)

<b>Pesquería</b>	Ministerio de Pesquería Instituto del Mar del Perú - IMARPE Fondo de Desarrollo Pesquero - FONDEPES Instituto Tecnológico Pesquero - ITP Centro de Entrenamiento Pesquero de Paita - CEP PAITA
<b>Contraloría</b>	Contraloría General
<b>Defensoría del Pueblo</b>	Defensoría del Pueblo
<b>Consejo Nacional de la Magistratura</b>	Consejo Nacional de la Magistratura
<b>Ministerio Público</b>	Ministerio Público
<b>Tribunal Constitucional</b>	Tribunal Constitucional
<b>Defensa</b>	Instituto Geográfico Nacional Comisión Nacional de Investigación y Desarrollo Aeroespacial Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología - SENAMHI Consejo Supremo de Justicia Militar Escuela Nacional de Marina Mercante Almirante Miguel Grau Ministerio de Defensa
<b>Congreso de la República</b>	Congreso de la República
<b>Jurado Nacional de Elecciones</b>	Jurado Nacional de Elecciones
<b>Oficina Nacional de Procesos Electorales</b>	Oficina Nacional de Procesos Electorales
<b>Registro Nacional de Identificación y Estado Civil</b>	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - RENIEC
<b>Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano</b>	Patronato del Parque de las Leyendas  Oficina Nacional de Cooperación Popular Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano Instituto Nacional de Bienestar Familiar Programa Nacional de Asistencia Alimentaria - PRONAA Programa de Apoyo al Repoblamiento y Desarrollo de Zonas de Emergencia  Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

**ANEXO 3. PERÚ: RELACIÓN DE PRINCIPALES GASTOS TRIBUTARIOS, 2006**

## I. Principales gastos tributarios

Beneficiarios <sup>a</sup>	Alcance geográfico <sup>b</sup>	Tipo de gasto	Tributo	Descripción del beneficio	Potencial 2006 <sup>c</sup> (Miles de Nuevos Soles)
Agropecuario		Exoneración	IGV	Apéndice I: Insumos Agrícolas	115.060
Agropecuario		Exoneración	IGV	Apéndice I: Productos Agrícolas	1.079.878
Agropecuario		Diferimiento	IRPJ	Depreciación de hasta 20% de obras de infraestructura hidráulica y riego <sup>e</sup>	741
Agropecuario		Tasas Diferenciadas	IRPJ	Tasa de 15%	71.819
Pesca		Tasas Diferenciadas	IRPJ	Tasa de 15% para la actividad de Acuicultura	3.638
Hidrocarburos		Exoneración	AD VALOR EM	Hidrocarburos – Actividades vinculadas a la exploración	30
Hidrocarburos		Exoneración	IGV	Hidrocarburos – Actividades vinculadas a la exploración	65
Hidrocarburos		Inafectación	IGV	Las regalías que corresponda abonar por contratos de licencia en Hidrocarburos	0
Hidrocarburos	Amazonía	Exoneración	IGV	Venta de combustible por las empresas petroleras a las comercializadoras o consumidores finales ubicados en la Amazonía	50.803
Hidrocarburos	Amazonía	Exoneración	ISC	Venta de combustible por las empresas petroleras a las comercializadoras o consumidores finales ubicados en la Amazonía	171.234
Minería		Diferimiento	IRPJ	Depreciación de hasta 20% de activos fijos y de hasta 10% en inmuebles <sup>e</sup>	53.494
Manufactura		Crédito	IRPJ	Crédito Tributario por reinversión a favor de empresas editoras - Ley del Libro	122
Manufactura		Devolución	OTROS	Restitución equivalente al 3% del valor de venta de maquinarias y equipos	18
Manufactura	Zona Franca	Tasas Diferenciadas	IGV	Tasa de 0% en el ISC para los vehículos usados que hayan sido reacondicionados o reparados en los CETICOS	22.942

(continúa)



## Anexo 3.I (continuación)

Manufactura	Zona Franca	Tasas Diferenciadas	ISC	Tasa de 0% en el ISC para los vehículos usados que hayan sido reacondicionados o reparados en los CETICOS	120.748
Manufactura	Zona de Frontera	Tasas Diferenciadas	IRPJ	Tasa de 10% para las empresas en zonas de frontera	528
Energía		Exoneración	IGV	La importación o venta de petróleo diesel o residual a las empresas de generación y distribución de electricidad	0
Energía		Exoneración	ISC	La importación o venta de petróleo diesel o residual a las empresas de generación y distribución de electricidad	133.124
Construcción		Exoneración	IGV	Apéndice I: Primera venta de inmuebles cuyo valor no supere las 35 UIT	39.032
Construcción		Exoneración	IGV	La construcción y reparación de las Unidades de las Fuerzas Navales que efectúen los Servicios Industriales de la Marina	4.704
Comercio	Amazonía	Devolución	IGV	Reintegro Tributario	126.972
Transporte		Exoneración	IGV	Apéndice II: Servicio de transporte público de pasajeros dentro del país, excepto el transporte aéreo.	96.508
Transporte	-	Devolución	ISC	Devolución del ISC pagado por el combustible Diesel 1 y 2 adquirido por los transportistas ferroviarios	2.888
Transporte	-	Devolución	ISC	Devolución del ISC pagado por el combustible Diesel 2 adquirido por los transportistas terrestres interprovincial	194.408
Intermediación financiera		Exoneración	IGV	Apéndice II: Las pólizas de seguros de vida	239.057
Intermediación financiera		Exoneración	IGV	Apéndice II: Los ingresos que perciba el Fondo MIVIVIENDA por las operaciones de crédito que realice con entidades bancarias y financieras	27.250
Intermediación financiera		Exoneración	IGV	Apéndice II: Servicios de crédito efectuado por Bancos	24.366

(continúa)

## Anexo 3.I (continuación)

Intermediación financiera	Exoneración	IGV	Apéndice II: Servicios de crédito efectuado por Cajas Municipales de Ahorro y Crédito	10.815
Intermediación financiera	Exoneración	IGV	Apéndice II: Servicios de crédito efectuado por EDPYMES	1.139
Intermediación financiera	Exoneración	IGV	Apéndice II: Servicios de crédito efectuado por Financieras	28.214
Intermediación financiera	Inafectación	IGV	Los servicios de las AFP y los seguros para los trabajadores afiliados al SPFP	99.181
Educación	Crédito	IRPJ	Crédito por reinversión de Instituciones Educativas Particulares	49.271
Educación	Exoneración	IGV	Exonera libros: Apéndice I	69.837
Educación	Inafectación	AD VALOREM	Importación y prestación de servicios por las Instituciones Educativas Públicas o Particulares	6.270
Educación	Inafectación	IGV	Importación y prestación de servicios por las Instituciones Educativas Públicas o Particulares	404.981
Educación	Devolución	IGV	Reintegro Tributario – Ley de Democratización del Libro	4.275
Educación	Exoneración	IRPJ	Universidades privadas sin fines de lucro	17.336
Salud	Exoneración	IGV	Importación de medicamentos oncológicos y para el VIH	0
Salud	Exoneración	AD VALOREM	Importación de medicamentos oncológicos y para el VIH	9.754
Salud	Exoneración	IGV	Importación de muestras médicas	0
Salud	Exoneración	AD VALOREM	Importación de muestras médicas	2.058
Cultura y deporte	Exoneración	IGV	Exoneración a espectáculos culturales y taurinos	97.083
Cultura y deporte	Inafectación	IGV	La transferencia, importación y prestación de servicios efectuada por las Instituciones Culturales o Deportivas	36.856
Otros servicios	Devolución	IGV	Devolución del IGV por las compras efectuadas por Misiones Diplomáticas, Consulares y Organizaciones Internacionales.	10.490

(continúa)

## Anexo 3.I (continuación)

Otros servicios		Inafectación	IGV	Los juegos de azar y apuestas tales como loterías, bingos, rifas, sorteos y eventos hípicos	32.127
Turismo		Diferimiento	IRPJ	Depreciación 10% inmuebles de establecimientos de hospedaje <sup>e</sup>	289
Aplic. General	Amazonía	Crédito	IGV	Amazonía – Crédito Fiscal Especial	19.559
Aplic. General		Devolución	AD VALOREM	Beneficio de restitución arancelaria : Drawback	412.073
Aplic. General		Devolución	IRPN	Documentos Cancelatorios – Pago de los servicios prestados por Corpac y Enapu a entidades privadas en la recepción de donaciones <sup>f</sup>	837
Aplic. General		Exoneración	DERECHO ESP.	Donaciones para entidades religiosas y de asistencia social	93
Aplic. General		Exoneración	SOBRETA SA	Donaciones para entidades religiosas y de asistencia social	92
Aplic. General		Exoneración	ISC	Donaciones para entidades religiosas y de asistencia social	591
Aplic. General		Exoneración	AD VALOREM	Donaciones para entidades religiosas y de asistencia social	5.083
Aplic. General		Exoneración	IGV	Donaciones para entidades religiosas y de asistencia social	8.776
Aplic. General	Amazonía	Exoneración	IGV	Exoneración del IGV en la Amazonía	1.395.982
Aplic. General		Deducción	IRPN	Gastos por donaciones otorgados al Sector Público Nacional	116
Aplic. General		Deducción	IRPJ	Gastos por donaciones otorgados al Sector Público Nacional, entidades sin fines de lucro e Iglesia.	19.337
Aplic. General	Amazonía	Exoneración	IGV	Importaciones destinadas a la Amazonía	77.127
Aplic. General		Exoneración	IRPN	Intereses por depósitos	49.723
Aplic. General		Deducción	IRPN	Inversión en sujetos ubicados en la Amazonía	4
Aplic. General		Deducción	IRPJ	Inversión en sujetos ubicados en la Amazonía	256
Aplic. General		Exoneración	IRPN	Regalías por derechos de autor	304
Aplic. General		Diferimiento	IGV	Régimen Gral y Sectorial de Recuperación Anticipada <sup>e</sup>	87.365
Aplic. General	Amazonía	Crédito	IRPJ	Reinversión en Amazonía	3
Aplic. General	Amazonía	Tasas Diferenciadas	IRPJ	Tasa de 10%	1.237

(continúa)

## Anexo 3.I (conclusión)

Aplic. general	Amazonía	Tasas Diferenciadas	IRPJ	Tasa de 5%	8.461
Otros		Inafectación	IRPN	Compensaciones por tiempo de servicios	269.888
Otros		Devolución	IGV	Documentos Cancelatorios – Minusválidos y Cuerpo General de Bomberos <sup>f</sup>	127
Otros		Devolución	IGV	Donaciones del Exterior - Cooperación Técnica Internacional	38.440
Otros		Exoneración	ISND	Expedición o revalidación de pasaportes en el exterior	14.497
Otros		Inafectación	IRPN	Inafectaciones del 3% en remuneraciones por ingresar al Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SAFP)	72.831
Otros		Exoneración	IRPJ	Las empresas que se constituyan o establezcan en la ZOFRATACNA y que desarrollen actividades industriales, agroindustriales, de maquila y de servicio	54
<b>SUB-TOTAL 1</b>					<b>5.942.264</b>

## II. Principales gastos tributarios por superposición de beneficios

Beneficiarios <sup>a</sup>	Alcance geográfico <sup>b</sup>	Tipo de gasto	Tributo	Descripción del beneficio	Potencial 2006 <sup>c</sup> (Miles de Nuevos Soles)
Agropecuario y manufactura	Amazonía	Tasas Diferenciadas	IRPJ	Superposición de tasas diferenciadas entre la tasa del 15% del Sector Agropecuario, la tasa del 10% para la industria primaria en la Zona de Frontera con la tasa del 10% de la Amazonía	4.655
Agropecuario y manufactura	Amazonía	Tasas Diferenciadas	IRPJ	Superposición de tasas diferenciadas entre la tasa del 15% del Sector Agropecuario, la tasa del 10% para la industria primaria en la Zona de Frontera con la tasa del 5% de la Amazonía	6.375

(continúa)

## Anexo 3.II (conclusión)

Agropecuario	Amazonía	Exoneración	IGV	IGV: Superposición de exoneración en los productos agrícolas entre el Apéndice I de la Ley del IGV y la Ley de Amazonía <sup>f</sup>	281.940
Energía	Amazonía	Exoneración	ISC	Superposición de exoneraciones entre el Régimen para las Empresas Eléctricas y el Régimen de la Amazonía	2.736
Energía	Amazonía	Exoneración	IGV	Superposición de exoneraciones entre el Régimen para las Empresas Eléctricas y el Régimen de la Amazonía	520
Educación		Exoneración	IGV	Importación y venta de libros y productos editoriales - Ley de Democratización del Libro	13.857
<b>SUB-TOTAL 2 ( SUPERPOSICIONES )</b>					<b>310.083</b>
<b>TOTAL GENERAL ( I + II )</b>					<b>6.252.347</b>

Fuente: Elaborado por el SUNAT y base suministrada por Dirección de Asuntos Económicos y Sociales (DGAES, 2006)

<sup>a</sup> En el caso del Impuesto a la Renta los beneficiarios son los contribuyentes que aplican directamente los beneficios tributarios respectivos. En el caso de los impuestos indirectos como el IGV, ISC y Aranceles, aunque en teoría los beneficiarios debieran de ser los clientes de cada empresa, ello dependerá finalmente de las condiciones de traslación de impuestos, lo que en última instancia dependen de las elasticidades precio de oferta y demanda, de las elasticidades cruzadas así como de la estructura de cada mercado en particular. Para estos casos se ha optado por designar como beneficiario a los contribuyentes de dichos impuestos (incididos legales) sólo a modo referencial.

<sup>b</sup> Señala si el alcance del gasto tributario estimado está limitado a una zona geográfica concreta. Si no se registra información debe entenderse que el gasto tributario es de aplicación en todo el territorio nacional.

<sup>c</sup> Corresponde a la cuantificación de los beneficios tributarios del que gozan los sectores beneficiados descontando el efecto del crédito fiscal y cascada en las estimaciones relacionadas con la exoneración o inafectación del IGV.

<sup>d</sup> El efecto de corto plazo considera que ante la eliminación del Gasto Tributario, la Administración Tributaria tendría que desarrollar nuevos recursos para el control fiscal.

<sup>e</sup> En este beneficio se asume la pérdida financiera y no el criterio de caja anual.

<sup>f</sup> Los importes estimados están registrados como gastos directos en el Presupuesto General de la República.



## V. Rigidez fiscal en Centroamérica: los casos de Guatemala, Costa Rica y Honduras

*Maynor Cabrera y Juan Alberto Fuentes*<sup>138</sup>

### A. Introducción

Uno de los principales instrumentos para gobernar es el Presupuesto General de la Nación, que debe tener características de flexibilidad con el objeto de que pueda utilizarse apropiada y efectivamente para apoyar acciones de desarrollo y solucionar problemas, de acuerdo con las circunstancias cambiantes de un momento dado. En este sentido, la flexibilidad del presupuesto ha cobrado una gran importancia en términos de la elaboración y ejecución de los presupuestos nacionales.

La flexibilidad en el presupuesto permite a los gobiernos asignar recursos a programas públicos relevantes, conforme con prioridades razonables y objetivos establecidos en planes gubernamentales o de desarrollo. Por esa razón, existe creciente preocupación por cuanto las características de rigidez limitan la estructura de los presupuestos públicos. Esta preocupación va acompañada de otra más general referida a la conveniencia de establecer una programación presupuestaria plurianual para asegurar el financiamiento de obras de infraestructura física y desarrollo humano en el mediano y largo plazos.

A priori, un determinado tipo de rigidez no puede ser calificado ex-ante como negativo o positivo. Para efectuar un análisis y una evaluación de los resultados de una rigidez fiscal hay que emplear metodologías basadas en evidencia empírica. De hecho, rigideces de igual naturaleza producen efectos positivos en algunos países, mientras que en otros generan efectos negativos que incluso inhiben un buen manejo de la política fiscal y además hacen difícil reaccionar ante cambios en el entorno macroeconómico de un país. En términos generales, es importante analizar los criterios que se expresan en favor o en contra de las rigideces presupuestales. Las rigideces del gasto pueden ser deseables cuando se trata de garantizar ciertos tipos de gasto, por ejemplo, aquellos que tienen un carácter prioritario, como en el caso de los gastos

---

<sup>138</sup> Ambos autores pertenecen al Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI). Este capítulo contó con los valiosos aportes del economista Gabriel Castellanos.

en inversión en capital humano (educación, salud, seguridad) o en infraestructura. En síntesis, se trata de asegurar que rubros que requieren un financiamiento prioritario de mediano y largo plazo estén aislados de las fluctuaciones de corto plazo que pueden provenir de la discusión anual de los presupuestos de gobierno. También hay que tener en cuenta que frecuentemente las rigideces del gasto se originan en la desconfianza de ciertos sectores y grupos de interés, que temen no ser considerados en el momento de la asignación de los recursos y, por lo tanto, procuran establecer principios o normas para mantener un flujo de recursos asegurado en el mediano plazo acorde con sus intereses.

La rigidez fiscal condiciona la composición del gasto público y también su nivel, ya que la financiación del presupuesto mediante impuestos puede ser insuficiente y tender a una preferencia por aumentar el endeudamiento público a fin de hacer frente a las rigideces de gasto. Por otra parte, las rigideces fiscales pueden dificultar la transparencia del presupuesto de gastos, ya que impiden visualizar el destino efectivo de los recursos públicos. La existencia de rigideces puede crear la ilusión de que al contar los sectores prioritarios con un mínimo de presupuesto se garantiza el cumplimiento de los objetivos que originaron la asignación para esta actividad. No obstante, sin mecanismos adecuados de evaluación, transparencia y control es posible que no se obtengan los resultados esperados.

Este trabajo se refiere especialmente a la inflexibilidad del gasto que tiene un peso crucial en la latitud fiscal o grados de libertad fiscal que el gobierno tiene en la preparación del presupuesto de la Nación. Por latitud fiscal del gobierno se entienden las posibilidades que este tiene para incrementar, disminuir o cambiar la naturaleza de los gastos. Esta latitud está restringida por varios mecanismos. Uno de ellos, frecuentemente utilizado por los grupos de interés con el fin de garantizarse recursos para sus objetivos prioritarios, es el de establecer a través de la vía política del Congreso preasignaciones de gasto que a menudo se contradicen con las prioridades de desarrollo del país y de las agendas de los respectivos gobiernos. En los casos de Guatemala, Costa Rica y Honduras, por ejemplo, el sistema de preasignaciones de las Constituciones y otras leyes ha reducido significativamente la injerencia que los gobiernos tienen en la asignación y ejecución de montos sustanciales de los ingresos corrientes. En el caso de Honduras, existen también preasignaciones de hecho dentro del presupuesto del programa para reducción de la pobreza financiado en parte con recursos provenientes de condonación de la deuda externa, que han sido determinadas por los países e instituciones donantes. El presupuesto de ese programa es prácticamente un presupuesto independiente dentro del presupuesto nacional del país.

El mecanismo de preasignación de gasto suele establecerse en términos de porcentaje del PIB, del presupuesto de gastos, y de los ingresos corrientes, tributarios u ordinarios. Como este mecanismo involucra también ingresos que pueda percibir el gobierno en el futuro, las reformas tributarias dirigidas a obtener mayores recursos para hacer frente a las necesidades prioritarias y de desarrollo del país, en la práctica solo pueden aspirar a disponer de un determinado porcentaje de esos nuevos ingresos, puesto que hay que restar el porcentaje o porcentajes establecidos por medio de las preasignaciones.

El presente estudio está orientado a descubrir, analizar y evaluar las rigideces fiscales en los países de Guatemala, Costa Rica y Honduras con el objeto agruparlas por rasgo dominante y tipo de rigidez de modo que permitan establecer análisis comparativos. Las rigideces fiscales tienen su propia base conceptual que responde a una preocupación específica de tipo administrativo o político íntimamente relacionada con resultados preestablecidos o convenidos. En consecuencia, el presente trabajo sobre las rigideces fiscales tiene los siguientes objetivos específicos: i) revisar las justificaciones de la existencia de rigideces en los presupuestos públicos de Guatemala, Costa Rica y Honduras; ii) aplicar un mecanismo de clasificación de esas rigideces que permita visualizar las razones y justificaciones de la existencia de las inflexibilidades fiscales; iii) evaluar el impacto de las rigideces del gasto en la gestión de la política fiscal de los tres países y en la capacidad de esa política para alcanzar los objetivos preestablecidos; iv) comparar las experiencias de los tres países objetos del presente estudio en el ámbito de las rigideces fiscales y, finalmente; v) elaborar un conjunto de consideraciones sobre las repercusiones de las rigideces fiscales en términos generales y más



específicamente en el ámbito del bienestar de los países. La metodología utilizada es preferentemente empírica, ya que se fundamenta en investigación y análisis estadísticos in situ, y en publicaciones estadísticas reconocidas y confiables de esos tres países.

Después de esta breve introducción, se plantea el marco general del estudio, que contiene una revisión de conceptos generales, una terminología acerca de las rigideces fiscales, una síntesis de la literatura relevante y, posteriormente, se indica la metodología a utilizar. En la tercera parte se presenta un análisis y una evaluación de los datos estadísticos obtenidos respecto de las rigideces fiscales en los países de Guatemala, Costa Rica y Honduras. En una cuarta sección se efectúan comentarios sobre las rigideces encontradas en los tres países centroamericanos y, finalmente, en una quinta sección se presentan las conclusiones generales y específicas del trabajo. Además, se incluye la bibliografía utilizada para la elaboración del estudio. El material y fuentes empleados en este trabajo consisten básicamente en documentos sobre los presupuestos fiscales de los países analizados – Guatemala, Costa Rica y Honduras– y en material obtenido en entrevistas con funcionarios responsables y encargados de la preparación de los respectivos presupuestos de esos países.

## **B. Marco general del estudio**

### **1. Conceptos generales y terminología**

Las rigideces fiscales pueden definirse como restricciones institucionales que limitan la capacidad de modificar el nivel o estructura del presupuesto público, es decir, en esta categoría se alude a cualquier componente cuya inclusión en el presupuesto no depende de la discreción de las autoridades encargadas de elaborar la política presupuestaria en el corto plazo. Las rigideces o inflexibilidades se incluyen dentro de grupos o partes del presupuesto para dar cumplimiento a artículos constitucionales, leyes o ambos que determinan el destino de un gasto o grupos de gastos independientemente de las decisiones del gobierno. También pueden establecerse por medio de acuerdos contractuales en que se especifican asignaciones del presupuesto para determinadas actividades, sectores o entidades en plazos estipulados o en forma indefinida.

Las rigideces se manifiestan más frecuentemente en el corto plazo que en el largo plazo. Con el paso del tiempo aumentan las posibilidades de cambios en las leyes que favorezcan reducciones paulatinas o aceleradas de las rigideces fiscales. La contrapartida práctica de las rigideces fiscales es la posibilidad de mantener un mayor o menor grado de flexibilidad o latitud en la utilización de los recursos fiscales por parte de las autoridades de gobierno.

En la práctica, a menudo las rigideces se originan tanto en rigideces de política de gasto como en rigideces de captación y asignación de impuestos. De manera general pueden distinguirse las siguientes razones para la existencia de rigideces: i) sistemas de seguridad social; ii) relaciones intergubernamentales y de organización territorial; iii) recursos excepcionales o extraordinarios; iv) funcionamiento del Estado; v) aportes constitucionales y aportes por ingresos con destino específico; vi) gastos prioritarios, especialmente sociales; vii) servicios de la deuda que incluyen el pago de intereses y amortizaciones; viii) cláusulas de ajuste macroeconómico (estabilidad fiscal, monetaria o ambas) y; ix) otras razones, como las rigideces implícitas derivadas de las exenciones, exoneraciones y devoluciones de impuestos contenidas en diferentes leyes tributarias (gasto tributario).

La programación plurianual de los presupuestos hace necesaria la asignación previa de recursos para el financiamiento de actividades plurianuales vinculadas con el logro de objetivos de mediano plazo que esa programación conlleva. Por otra parte, el establecimiento de recursos extraordinarios para el financiamiento del presupuesto también puede estar acompañado de preasignaciones de gasto igualmente temporales como los recursos extraordinarios, pero que en la práctica suelen convertirse en preasignaciones permanentes, con lo que se otorga un carácter de permanencia a esas rigideces fiscales y se generan problemas de índole tributaria para la obtención de los recursos necesarios para hacer frente a esos gastos.

Dentro del marco de políticas de descentralización del gobierno, el financiamiento de funciones descentralizadas, de forma automática o discrecional, introduce rigideces en los presupuestos de gasto, no solo debido a las modalidades de reparto o coparticipación de impuestos, sino también por la acción proactiva que los gobiernos descentralizados deben ejercer para la obtención de recursos propios independientes, no provenientes del gobierno central. Esto último es especialmente válido en el caso de preasignaciones condicionadas a una contraparte, o bien, para fortalecer la capacidad financiera de los entes descentralizados. Además, el financiamiento de funciones descentralizadas suele establecer rigideces estacionales o cíclicas, dependiendo de los movimientos estacionales o cíclicos que se dan en la obtención de los ingresos fiscales por parte del gobierno central.

Las preasignaciones de gasto establecidas en los sistemas de seguridad social tienen una función altamente redistributiva entre los contribuyentes al sistema impositivo de la seguridad social, o bien entre quienes aportan a estos regímenes cuando son de tipo contributivo. En algunos casos, estos gastos se manejan como salarios diferidos (previsión social) y en otros como salarios en especie (seguros de salud). Sin embargo, también hay que tener en cuenta los problemas de financiamiento que los sistemas de seguridad social plantean a los gobiernos dentro de su presupuesto.

La magnitud del compromiso legal y contractual al que los diferentes gobiernos deben hacer frente durante cada año fiscal es un asunto que está cobrando importancia en los análisis económicos y financieros sobre las rigideces fiscales. Esas obligaciones reducen las posibilidades de las autoridades encargadas del presupuesto de priorizar acciones de Estado y, en términos prácticos, dificultan también la ejecución de los programas del gobierno central. El fenómeno de la inflexibilidad entraña un impacto en el gobierno y sobre los representantes democráticamente electos en cuanto a su capacidad de poner en práctica planes de gobierno, identificar prioridades de gasto y asignar los recursos que se necesitan para esos efectos. De igual manera, las inflexibilidades del presupuesto ponen en riesgo la estabilidad macroeconómica, ya que obstaculizan la adaptación de los montos fiscales a las diferentes situaciones corrientes y a las perspectivas macroeconómicas. En síntesis, esas inflexibilidades se traducen en compromisos de altos montos de gasto para el futuro y, en consecuencia, presionan –entre otros factores– hacia un constante incremento de la deuda pública.

Las rigideces fiscales pueden considerarse como un fenómeno deseable mientras existen en sectores o programas del presupuesto que es necesario y conveniente que permanezcan inmunes ante las contingencias presupuestales de corto plazo. En ese sentido, las rigideces son un mecanismo que permite aislar a esos sectores y programas de las discusiones anuales sobre el presupuesto y facilitan un sólido compromiso por parte del Estado para cumplir con sus obligaciones.

No obstante, la existencia de una rigidez presupuestaria asignada para un destino prioritario, como por ejemplo, la educación, no asegura resultados y tampoco limita la discrecionalidad. En la medida que la función pública no sea lo suficientemente transparente, no esté orientada a producir resultados y la discusión se centre en asegurar un nivel mínimo de insumos o recursos para ciertos sectores, las rigideces son poco efectivas. Por otra parte, existe un nivel considerable de discrecionalidad en la asignación de los recursos dentro de los sectores protegidos, ya que esto es potestad del Ejecutivo. Entonces, si bien las rigideces surgen como un mecanismo para limitar la discrecionalidad, su efectividad es cuestionable en la medida que el gobierno sea poco transparente.

Sin embargo, cuando existe un amplio número de rigideces presupuestarias, o bien, cuando algunos de los sectores en donde se manifiestan las rigideces no son prioritarios y su inclusión en el presupuesto responde más bien a presiones de grupos de interés para aprovechamiento propio, el argumento del aislamiento de sectores pierde fuerza. En realidad, lo que se estaría creando con la rigidez es una renta para un grupo de beneficiarios, como es el caso de la asignación para el deporte en Guatemala. En este caso, la rigidez fiscal es un elemento que limita la difusión de los beneficios del presupuesto para la comunidad.

Aun cuando se trata de sectores prioritarios que es conveniente que permanezcan libres de las alzas y bajas de los presupuestos anuales, existen algunas situaciones inesperadas que pueden requerir

cambios en los compromisos adoptados previamente, a fin de favorecer objetivos más amplios de política de Estado, tales como el objetivo de mantener viable el equilibrio financiero del Estado. Finalmente, los montos de ingresos destinados a objetivos específicos, así como las transferencias obligatorias y los fondos especiales añaden considerables complejidades al proceso de elaboración y ejecución del presupuesto y dificultan el establecimiento de prioridades dentro de las políticas públicas, así como la determinación de los recursos que se destinarán anualmente a los diferentes sectores de la sociedad.

## 2. Revisión de la literatura

Para la elaboración de este estudio se han utilizado dos líneas de bibliografía. La primera se relaciona con el estudio de los presupuestos de Guatemala, Costa Rica y Honduras<sup>139</sup>. Para elaborar los cuadros presupuestarios de los tres países se utilizó la información oficial más reciente de los ministerios y/o secretarías de Finanzas y Hacienda y se ha investigado y calculado las rigideces existentes en cada uno de los presupuestos de esos países. En una segunda línea se han consultado trabajos de varios autores reconocidos que han tratado el tema de las rigideces fiscales, como se señala a continuación.

De Meklin (2000) se tomó el concepto de latitud fiscal, que involucra los grados de libertad y de flexibilidad necesarios para que las autoridades fiscales de un país puedan compatibilizar la elaboración y ejecución de los presupuestos con los objetivos de los programas de desarrollo y de los programas de gobierno. Para este autor, el presupuesto es el principal instrumento de política gubernamental. Meklin también utilizó la definición de rigidez fiscal determinada por leyes, acuerdos u otras obligaciones que hacen obligatoria la inclusión de un determinado tipo de gasto en el presupuesto. Asimismo, se ha puesto en práctica su recomendación de presentar cuantitativamente las rigideces fiscales, no como cantidades nominales sino en porcentaje del PIB, del gasto total o de los ingresos corrientes de un país. La preferencia de este autor es que las rigideces fiscales se presenten cuantitativamente como porcentaje de los ingresos corrientes de un país, ya que de esta forma se denota más claramente el impacto financiero que esas rigideces tienen dentro del presupuesto y dentro de los fondos corrientes de que disponen las autoridades fiscales.

Schick (1990a) y Wildavsky y otros (1994) explican que el interés de los políticos por introducir preasignaciones de gasto en los presupuestos se basa en la presión que los líderes políticos, tanto del Poder Ejecutivo pero especialmente del Poder Legislativo, reciben de sus electores para resolver problemas nacionales, los que según esos políticos pueden resolverse en gran parte con asignaciones dinerarias dentro de los presupuestos, lo que –además– les puede generar beneficios económicos propios.

Wildavsky y otros (1994), insisten además en la preferencia de los políticos por establecer controles sobre el presupuesto mediante leyes, ya que consideran que otros medios de acción son menos eficientes y menos populares entre sus electores y la población en general. También reconocen de forma pragmática que las preasignaciones son una de las mejores formas para congraciarse con los diferentes grupos de interés de la sociedad que, por diferentes razones, ejercen presiones económicas y sociales.

En los comentarios de este trabajo ha influido también la constatación de Weidenenbaum (1965) de que los congresos tienen grandes posibilidades de influir sobre los gastos nacionales a objeto de controlar a los presidentes y crear espacios políticos favorables. Por otra parte, este autor concluye que las rigideces fiscales hacen perder a las autoridades fiscales el interés en la preparación de los presupuestos, ya que las inducen a diseñar, preparar y ejecutar los presupuestos de forma automática y mecánica, con la consecuencia de que –en una gran mayoría de países– los presupuestos no son un instrumento de modernización para la gestión de los gobiernos.

Schick (1990b) expresa que las rigideces tienen un sentido pleno en el corto plazo, mientras que en el largo plazo las rigideces pueden flexibilizarse. Como ejemplo indica que es posible reducir en el largo plazo el pago de intereses y amortizaciones de deuda si el endeudamiento disminuye y, en

---

<sup>139</sup> Documentos oficiales del Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala, de la Secretaría de Finanzas de Honduras, del Ministerio de Hacienda y de la Contraloría General de la República de Costa Rica. Esta línea también se relaciona con el análisis de aspectos macroeconómicos, para lo cual se ha utilizado información proveniente del Consejo Monetario Centroamericano (CMCA) (2007) y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2007).

consecuencia, generar una mayor disponibilidad de recursos para las autoridades fiscales. Asimismo, considera que en el largo plazo existe una moderada posibilidad de cambios de las leyes que establecen rigideces fiscales. Sin embargo, constata empíricamente que los cambios de leyes son escasos, difíciles y, en la mayoría de los casos, únicamente se obtienen cambios parciales con respecto a las rigideces fiscales que, si bien disminuyen el monto de las obligaciones financieras que conllevan, no hacen desaparecer por completo las preasignaciones.

Este autor introduce también el concepto de “pegajoso” (*sticky*) en relación con las rigideces fiscales, para señalar que las rigideces de unos grupos son pegajosas para otros grupos que aún no las tienen y esto genera un principio automático de generación inducida de las rigideces. Aplicándolo al caso de los países objeto de este estudio, en el caso de Honduras los salarios establecidos por medio de estatutos tienen esa categoría de “pegajosos”, mientras que en Costa Rica la tienen las prestaciones sociales obligatorias y en Guatemala, la creación de preasignaciones para fondos y programas decididos en el seno del Congreso de la República sin la recomendación de las autoridades fiscales. Schick (1990a y 1990b) y Weidenbaum (1965) difieren metodológicamente con respecto a las posibilidades de controlar algunas rigideces fiscales. Para Weidenbaum, el control de las rigideces es prácticamente imposible, mientras que para Schick el control puede darse por medio de estrategias de interpretación de la ley o de los acuerdos en los que se sustentan las rigideces fiscales.

Según la opinión de True (1995), las rigideces fiscales son controlables en aquellos casos en que existen liderazgos políticos apropiados para reducirlas y, por otra parte, cuando la política fiscal cumple con las funciones y prioridades que han sido establecidas previamente. El autor mencionado establece en un cuadro de porcentajes los resultados de las investigaciones de Weidenbaum y Schick sobre la inflexibilidad y las posibilidades de control de las rigideces fiscales y trata de relacionarlas con tipos de liderazgo y de calidad de políticas.

Kraan (1984) estima que las rigideces fiscales pueden ser técnicas o políticas. Las rigideces técnicas provienen de manejos imperfectos del presupuesto, mientras que las rigideces políticas provienen de intereses políticos y luchas por el poder. Kraan también considera que uno de los inicios de las rigideces fiscales ha sido el establecimiento y mantenimiento de los gastos de la seguridad social. Por otra parte, este autor avala la posibilidad de que, en el caso de inflexibilidades fiscales que puedan causar desequilibrios financieros del presupuesto, su obligatoriedad se reduzca mediante la interpretación amplia de la legislación o de acuerdos que la sustentan, o bien, subrayando la importancia del mantenimiento del equilibrio fiscal. Además, Kraan menciona que varias inflexibilidades se originan para asegurar el pago de programas de infraestructura de mediano y largo plazo. También insiste en que las rigideces pueden provenir de acuerdos políticos o laborales y, desde su punto de vista, en los presupuestos plurianuales se establece una nueva categoría de rigideces fiscales y probablemente influyen en el fortalecimiento de las rigideces ya existentes.

Finalmente, Alesina (1996) afirma que en los países en desarrollo como Guatemala, Costa Rica y Honduras existe la tendencia a acumular deuda pública, tanto en períodos de dificultades como en períodos de bonanza, básicamente con el objeto de obtener fondos a través de la deuda para efectuar gastos libres de las rigideces fiscales y dar cumplimiento a los programas de desarrollo y a los programas de los gobiernos.

### 3. Metodología de cuantificación utilizada

Metodológicamente suelen distinguirse tres grupos de rigideces fiscales que se originan en normas constitucionales, legales u otras. El primer grupo se refiere a las rigideces que establecen mandatos obligatorios de pago para ciertos tipos de gastos (rigidez del gasto), es decir, cuando se fijan proporciones mínimas de gasto con relación al producto interno bruto (PIB). La segunda agrupación se refiere a determinadas fuentes y destinos de gasto a los que se les debe dar un uso específico para fines específicos (rigidez de ingresos). En este caso, la rigidez puede relacionarse con una proporción de los ingresos provenientes de un impuesto determinado. A su vez, el tercer grupo comprende otras inflexibilidades que incluyen recursos parafiscales y extensiones tributarias destinadas a ciertas entidades para ser asignadas a objetivos específicos de gasto no incluidos en el presupuesto y, en

consecuencia, estas inflexibilidades no son del ámbito discrecional del Poder Ejecutivo, pero sin embargo reflejan implícita o explícitamente decisiones presupuestarias.

En el cuadro V.1 se presenta la clasificación utilizada para ordenar y sistematizar las rigideces fiscales. A la izquierda del cuadro mencionado, la primera columna denota el rasgo dominante de cada rigidez fiscal. En la segunda columna se explica con mayor detalle el tipo de rigidez. A continuación, en la tercera columna se clasifican las rigideces de acuerdo con su origen. Este puede obedecer a una norma constitucional, una ley, una exigencia contractual (como el pago de deuda o contratos salariales) y a razones de tipo económico. Como se mencionó en el párrafo anterior, las rigideces se clasifican según si se originan por parte del ingreso, el gasto o son implícitas, lo cual aparece en la cuarta columna. Finalmente, en la quinta columna se cuantifican las rigideces de acuerdo con su participación en los ingresos corrientes.

Merece especial atención la definición del rasgo dominante de cada una de las rigideces. En primer lugar, el principio de beneficio se relaciona con aspectos de seguridad social y el pago de pensiones. Luego, la segunda categoría (organización territorial) comprende aspectos de descentralización y especialmente de gobierno municipal. En la tercera categoría aparece la clasificación de la excepcionalidad del recurso cuando este no es recurrente, como en el caso de las regalías, privatizaciones o programas de alivio de la deuda. Asimismo, en una cuarta categoría se incluyen los costos del funcionamiento del Estado que, aparte de las remuneraciones del sector público, contiene pagos derivados de regulaciones constitucionales o de otras leyes, como por ejemplo, los aportes a los congresos o asambleas legislativas, las contralorías de cuentas, los ministerios públicos, los entes encargados de la administración tributaria, los tribunales electorales, entre otros. Del mismo modo, en quinto lugar figuran las rigideces que pueden estar vinculadas con bienes meritorios (aportes a las universidades, fondos sociales, consejos de desarrollo, y otros). También se clasificó, dentro de una sexta categoría, a las rigideces incluidas dentro del gasto social prioritario correspondiente a salud y educación (excluida la universitaria que figura en los bienes meritorios). En la séptima categoría figura el rasgo dominante relacionado con restricciones macroeconómicas, como en el caso del pago de los servicios de la deuda (amortizaciones e intereses) y el costo de la política monetaria. Finalmente, existen rasgos dominantes implícitos, como en el caso del gasto tributario ocasionado por las exenciones, exoneraciones y devoluciones de impuestos que suelen existir en los países como sistemas de promoción de actividades productivas, especialmente de exportación.

**CUADRO V.1**  
**CUADRO DE CLASIFICACIÓN DE LAS RIGIDECES SEGÚN RASGO**  
**DOMINANTE Y CARACTERÍSTICAS**

1	2	3	4		5
Rasgo dominante	Tipo de rigidez	Justificación legal o económica de la rigidez	Rigidez por		Rigidez en porcentaje de los ingresos corrientes
			Ingreso	Gasto	
Principio del beneficio	Seguridad social				
	Prestaciones sobre nómina salarial				
Organización territorial	Asignaciones condicionadas o sin condicionar, con o sin contraparte				
	Programas de alivio de la deuda				
Excepcionalidad del recurso	Privatizaciones				
	Regalías				

(continúa)

Cuadro V.1 (conclusión)

Funcionamiento del Estado	Sueldos y salarios
	Gastos financiados con ingresos propios
	Otros aportes a instituciones con ingresos corrientes
Bienes meritorios sujetos a norma legal	Establecidos en la Constitución u otra norma legal
	Aportes por impuestos con destinos específicos
Definiciones políticas vinculadas con el gasto social	Gastos prioritarios en educación, salud u otros
Restricción macroeconómica	Pago de servicios de la deuda (intereses y amortizaciones)
	Costo de política monetaria
Implícitas	Diferentes tipos de gastos tributarios

Fuente: Elaboración propia.

Es importante mencionar que la definición de rigidez o de inflexibilidad está referida a eventos de corto plazo, ya que la capacidad de maniobra de los poderes Ejecutivo y Legislativo puede crecer en el mediano y largo plazo. Aun cuando los aportes a algunos sectores son rígidos o inflexibles por naturaleza y funcionan con un alto grado de rigidez, bajo especiales circunstancias el gobierno puede ganar discrecionalidad sobre ciertos aspectos del presupuesto, especialmente en tiempos de dificultades o crisis económicas. Por ejemplo, durante la crisis económica de mediados y finales de los años ochenta, varios países dieron una categoría de flexibles o de baja rigidez a los pagos de intereses y amortizaciones de la deuda pública, cayendo en incumplimiento y renegociando posteriormente la deuda del gobierno.

Tomando en cuenta las consideraciones anteriores, en la siguiente sección se presenta un análisis y evaluación de las rigideces fiscales en Guatemala, Costa Rica y Honduras. Para ese efecto, se han elegido los presupuestos ejecutados del año 2006 de los tres países indicados. El análisis se enfoca en el presupuesto del Gobierno Central (GC) y no en el presupuesto del Sector Público No Financiero (SPNF), que incluye a las entidades descentralizadas y autónomas no financieras. Dentro de un breve análisis acerca de los rasgos característicos del presupuesto de cada uno de esos países para 2006, se presentan consideraciones sobre el tamaño, aprobación y control de los respectivos presupuestos, seguidos del resultado fiscal y de un resumen de los principales rubros de ingresos y gastos de esos presupuestos.

## C. Análisis y evaluación de las rigideces fiscales en los países seleccionados

### 1. Guatemala

#### A. Rasgos característicos del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del año 2006

##### *Tamaño del presupuesto*

El presupuesto total aprobado para el año 2006 fue de 37.703,9 millones de Quetzales (Q)<sup>140</sup>. El presupuesto total ejecutado de ese año ascendió a Q 36.453,6 (15,8% del PIB), incluidas las

<sup>140</sup> En este dato se incluyen aplicaciones financieras. Sin aplicaciones financieras (amortización de deuda interna y externa), el monto del presupuesto aprobado ascendió a Q 34.742 millones.

amortizaciones de deuda por Q 2.732,2 millones<sup>141</sup>. Comparativamente con otros países, es un presupuesto pequeño cuyo tamaño se explica fundamentalmente por la baja carga tributaria que existe en este país (11,8% con relación al PIB para el año 2006). El tamaño de este presupuesto y las rigideces contenidas limitan su capacidad para incidir efectivamente en la solución de los principales problemas de desarrollo de ese país.

### *Aprobación del presupuesto*

El presupuesto se aprueba a través de diferentes fases. En primer lugar se establece el marco global macroeconómico sobre la base de estimaciones macroeconómicas del Banco Central de Guatemala, que incluyen estimaciones del PIB, del comportamiento de la inflación, de las tendencias de las variables monetarias y financieras, de las expectativas del sector externo y de la evolución económica de los principales países socios comerciales de Guatemala. Sobre la base de las anteriores estimaciones, acompañadas de un análisis de la ejecución del presupuesto del año inmediato anterior, la Dirección Técnica del Presupuesto (DTP) del Ministerio de Finanzas propone al Presidente de la República y a su gabinete techos presupuestarios para los diferentes ministerios, instituciones y programas incluidos en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. Esos techos tienen en cuenta las rigideces e inflexibilidades fiscales y, en lo posible, las principales prioridades del plan del Gobierno elaboradas por la Secretaría General de Planificación Económica. Una vez aprobados los techos presupuestarios, sigue la fase de formulación institucional de los programas y prioridades de los ministerios e instituciones, la que una vez finalizada se consolida, integra y ajusta en el seno de la DTP. Posteriormente, el organismo ejecutivo, una vez efectuadas las consultas con el Gabinete Económico y el Gabinete Ministerial, envía la propuesta del presupuesto al Congreso de la República donde su Comisión de Finanzas la analiza y emite un dictamen para el pleno del Congreso en el que, finalmente, se aprueba la propuesta con o sin modificaciones.

### *Control del presupuesto*

La entidad encargada de la supervisión y control de presupuesto en Guatemala es la Contraloría General de Cuentas (CGC). Sin embargo, todos los ministerios e instituciones tienen la obligación de contar con una unidad de auditoría interna, la que actúa en representación de la CGC. Los reportes de auditoría interna de las diferentes unidades del Gobierno son revisados por la CGC, que también realiza auditorías de campo si es necesario. El incumplimiento de disposiciones relacionadas con el presupuesto conlleva sanciones pecuniarias individuales que recaen sobre los funcionarios responsables de las tareas que no se han cumplido. Por su parte, el Congreso de la República también realiza tareas de control del presupuesto, pero no de manera sistemática. Además y más recientemente, la sociedad civil también se ha involucrado en tareas de supervisión y control del presupuesto a través de la auditoría social. Este tipo de auditoría aún no está suficientemente sistematizada como para ejercer una labor permanente de control en cuanto a la ejecución del presupuesto y su cumplimiento.

Las disposiciones relacionadas con rigideces fiscales, especialmente las derivadas de la Constitución Política de la República y las de otras leyes, exigen un estricto grado de cumplimiento u obligatoriedad porque en los casos de incumplimiento, los responsables están sujetos a sanciones administrativas y pecuniarias.

### *Resultado fiscal*

El déficit presupuestal de Guatemala del año 2006 fue de 1,9% del PIB. El déficit fue menor, en gran parte, debido a la recuperación en la recaudación tributaria que se manifestó especialmente a partir de la segunda mitad de 2006. Por otra parte, los ingresos totales fueron equivalentes al 12,5% del PIB, mientras que la suma del gasto menos intereses fue de alrededor del 13,2% del PIB, lo que generó un déficit primario de 0,6%. El financiamiento del déficit se operó por medio de financiamiento interno y externo netos equivalentes al 2,4% del PIB. Tanto el pago de los intereses

<sup>141</sup> Excluidas las amortizaciones, la ejecución presupuestaria del Gobierno Central ascendió a Q 33.721,4 (14,6% del PIB)

como los pagos de los montos de las amortizaciones de la deuda interna –incluido el costo de la política monetaria de los años 2003, 2004 y 2005 (Q 1.156 millones)– y de la deuda externa forman parte de una de las importantes rigideces fiscales macroeconómicas de Guatemala durante el año 2006.

**CUADRO V.2**  
**GUATEMALA: RESULTADO FISCAL 2006**  
(En millones de Quetzales)

Rubro	Monto	Porcentaje del PIB
1. Ingresos totales y donaciones	29.250	12,7
2. Gasto total	21.622	14,6
3. Intereses	3.182	1,4
4. Gasto total menos intereses	30.359	13,2
5. Déficit primario (1-4)	7.233	-0,6
6. Déficit (1-2)	-4.472	-1,9
Financiamiento interno neto	2.604	1,1
Financiamiento externo neto	2.867	1,2
Aumento en disponibilidad de caja	999	-0,4

Fuente: Ministerio de Finanzas, Presupuesto Ejecutado de 2006.

### *Ingresos del presupuesto*

Dentro del total de gastos del Gobierno Central (véase el cuadro V.3), el 85,5% fue financiado con ingresos corrientes, un 1,2% con ingresos de capital y el resto, 13,3%, con endeudamiento interno y externo así como mediante una reducción de la caja del Gobierno Central (GC). El 94,4% de los ingresos corrientes corresponden a impuestos. La relación anterior indica que la mayor proporción del financiamiento del GC proviene del pago de impuestos y solo una relativamente pequeña parte de esos ingresos se financia con deuda<sup>142</sup>.

Dentro de los ingresos tributarios, los principales impuestos son el Impuesto al Valor Agregado (IVA) (45% del total de impuestos recaudados), el Impuesto Sobre la Renta (ISR) incluido el Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz (IETAAP) (24%), los impuestos a las importaciones (9,3%) y el impuesto sobre derivados del petróleo (7,6%). La carga tributaria en 2006 fue de 11,8% con respecto al PIB. Esta carga tributaria, una de las más bajas de América Latina, se considera insuficiente para hacer frente a los retos de un programa de desarrollo integral del país.

### *Gasto del presupuesto*

En el cuadro V.3 se aprecia que casi dos terceras partes del gasto público se destinaron a gasto corriente y una tercera parte al gasto de capital. Dentro de los gastos corrientes, las remuneraciones (22,7% del gasto total), que son una de las rigideces más importantes, fueron el rubro mayor seguido por el de las transferencias corrientes (17,9%). En cuanto a los gastos de capital, las transferencias de capital fueron el mayor rubro de esos gastos (24,7% del gasto total) y luego se ubica la inversión real directa (11,0%). Por medio de las transferencias corrientes y de capital se trasladan fondos para un poco más del 50% de los gastos que se realizan al amparo de rigideces fiscales.

<sup>142</sup> Dentro de las amortizaciones de deuda interna se incluyen Q 1.156 millones correspondientes al costo de la política monetaria de los años 2003, 2004 y 2005, que se cubrieron en el año 2006 por medio de bonos del tesoro.



**CUADRO V.3**  
**GUATEMALA: INGRESOS, GASTOS Y FINANCIAMIENTO**  
**DEL GOBIERNO CENTRAL, 2006**  
*(En millones de Quetzales)*

Concepto	Monto	Porcentaje del total de gastos
<b>A. Ingreso total y donaciones</b>	<b>29.250</b>	<b>86,7</b>
Corrientes	28.845	85,5
Ingresos tributarios	27.238	80,8
Ingresos no tributarios	1.607	4,8
De capital	405	1,2
<b>B. Gastos</b>	<b>33.721</b>	<b>100,0</b>
Corrientes	21.622	64,1
Remuneraciones	7.650	22,7
Bienes y servicios	2.870	8,5
Descuentos y bonificaciones	56	0,2
Prestaciones y seguridad social	1.829	5,4
Intereses	3.182	9,4
Otras	11	0,0
Transferencias corrientes	6.024	17,9
De capital	12.099	35,9
Inversión real directa	3.701	11,0
Transferencias de capital	8.340	24,7
Inversión financiera	58	0,2
<b>C. Déficit</b>	<b>(4.472)</b>	
<b>D. Financiamiento del déficit (d1+d2+d3)</b>	<b>4.472</b>	<b>13,3</b>
d1 Endeudamiento interno neto	2.604	7,7
Bonos	7.137	21,2
Amortizaciones <sup>a</sup>	4.534	13,4
d2 Endeudamiento externo neto	2.867	8,5
Préstamos	4.440	13,2
Amortizaciones	1.573	4,7
d3 Variación en disponibilidad de caja	(999)	-3,0

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas, Presupuesto Ejecutado 2006.

<sup>a</sup> Incluye costo de la Política Monetaria 2003, 2004 y 2005.

## B. Inflexibilidades y rigideces fiscales

### *Origen de rigideces e inflexibilidades fiscales*

Al analizar el origen de las rigideces e inflexibilidades en Guatemala, es necesario separar dos períodos: antes de 1985 y el período posterior a ese año. En 1985 se aprobó la actual Constitución Política de la República, que marca el inicio de un creciente proceso de rigideces e inflexibilidades fiscales del actual presupuesto de Guatemala. Previamente al año 1985, las tres principales rigideces e inflexibilidades del presupuesto, a saber, remuneraciones, pago de la deuda y gastos militares se justificaban por razones diferentes. Por una parte, el pago de los salarios era y sigue siendo un requisito establecido por la ley, y por otra, el pago de la deuda –como en la actualidad– respondía a obligaciones contractuales asumidas con financistas y entidades financieras nacionales y del exterior.

La Constitución de 1985 asignó ciertos porcentajes del gasto o de la recaudación de los impuestos © de determinadas dependencias, instituciones o programas. A estas preasignaciones se les denomina Aportes Constitucionales, mediante los cuales se asignan fondos al Organismo Judicial, a la Corte de Constitucionalidad, a la Universidad de San Carlos, al Deporte Federado, a las Municipalidades, a Educación Física, Recreación y Deporte, y a Deporte no Federado. Posteriormente, otras leyes obligaron a asignar otros porcentajes adicionales de gastos o ingresos a instituciones o actividades específicas, proceso que se inició con el aumento de la tasa del IVA del 7% al 10% en

1986 y del 10% al 12% en 2001, y al que siguió una serie de disposiciones semejantes de otras leyes que finalmente han dado como resultado que el 113,1% de los ingresos corrientes esté preasignado (véase en detalle en el Anexo N° 1).

Detrás de este creciente proceso de rigideces e inflexibilidades subyace un mayor activismo político hacia el presupuesto por parte de los miembros del Congreso de la República, que refleja una lucha de influencias entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como una creciente actividad de grupos de interés de la sociedad civil que manifiestan una tendencia constante a beneficiar a entidades y programas considerados como prioritarios o importantes por esos grupos. Sin embargo, también es reflejo de la actitud que plantea la teoría de la “tragedia de los comunes”, que señala que los entes que participan en la negociación y aprobación del presupuesto –cuyos recursos deberían ser destinados al bien común– tratan de obtener ventajas personales o grupales a través del proceso de negociación o aprobación del presupuesto, ventajas que incluso pueden abrir la puerta a actividades vinculadas con la corrupción.

#### *Clasificación e importancia de las rigideces fiscales*

En el cuadro V.4 se presenta una clasificación de las rigideces fiscales de Guatemala, que incluye su rasgo dominante: el tipo de rigidez, su justificación legal o económica, la intensidad de la rigidez y el porcentaje que cada una de las rigideces representa dentro de los ingresos corrientes (véase el Anexo N° 1 con el detalle de la legislación que respalda cada una de las rigideces).

**CUADRO V.4**  
**GUATEMALA: CLASIFICACIÓN DE LAS RIGIDECES FISCALES**  
**DE ACUERDO CON SU RASGO DOMINANTE, 2006**

Rasgo dominante	Tipo de rigidez	Justificación legal o económica	Rigidez por		En porcentaje de los ingresos corrientes
			Ingreso	Gasto	
Principio del beneficio	Seguridad social • Cuotas al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) Prestaciones sobre nómina salarial:	Legal		X	1,4
	• Clases pasivas	Legal		X	6,5
Organización territorial	Asignación condicionada sin contraparte • Municipalidades	Constitucional y legal	X		11,2
Funcionamiento del Estado	Sueldos y salarios	Económica		X	22,7
	Gastos financiados con ingresos propios (cobros por servicios, multas, y otros) <sup>b</sup>	Legal	X		1,2
	Otros aportes con ingresos corrientes: (Ministerio Público, Tribunal Supremo Electoral, Contraloría General de Cuentas, Instituto Nacional de Administración Pública, Parlamento Centroamericano (PARLACEN) y otros) <sup>b</sup>	Legal		X	3,4
	Superintendencia de Administración tributaria (SAT) <sup>a</sup>	Legal	X		2,0

(continúa)

Cuadro V.4 (conclusión)

Bienes Meritorios sujetos a norma legal	Aportes constitucionales (menos municipalidades): <sup>a</sup> Organismo Judicial, Corte de Constitucionalidad, Universidad de San Carlos (USAC), Deporte Federado, Deporte no Federado, Educación Física, Recreación y Deporte) <sup>b</sup> Aportes de impuestos con destinos específicos IVA Paz (Fondos sociales, consejos de desarrollo, seguridad ciudadana, seguridad alimenticia menos educación, salud y municipalidades) <sup>a,b</sup> Impuesto sobre derivados del petróleo (Fondo Vial) Impuesto de salida del país <sup>b</sup> Impuesto al cemento (Vivienda) Otros <sup>b</sup>	Constitucional	X	6,7
		Legal	X	7
		Legal	X	2,1
		Legal	X	0,4
		Legal	X	0,4
		Legal	X	0,0
Definiciones políticas vinculadas con el gasto social	Gastos prioritarios: Educación (IVA-Paz, Educación y alfabetización) <sup>a</sup> Salud (Impuesto a tabacos e Impuesto a bebidas alcohólicas) <sup>a</sup>	Legal	X	3,1
		Legal	X	1,3
Restricción macroeconómica	Pago de servicios de la deuda Amortizaciones Intereses Costo de política monetaria	Económica-contractual Económica-contractual Económica	X  X	28,2 17,2 11,0 4,0
Total				99,8
Implícitas	Gasto tributario <sup>c</sup>	Legal	X	63,5

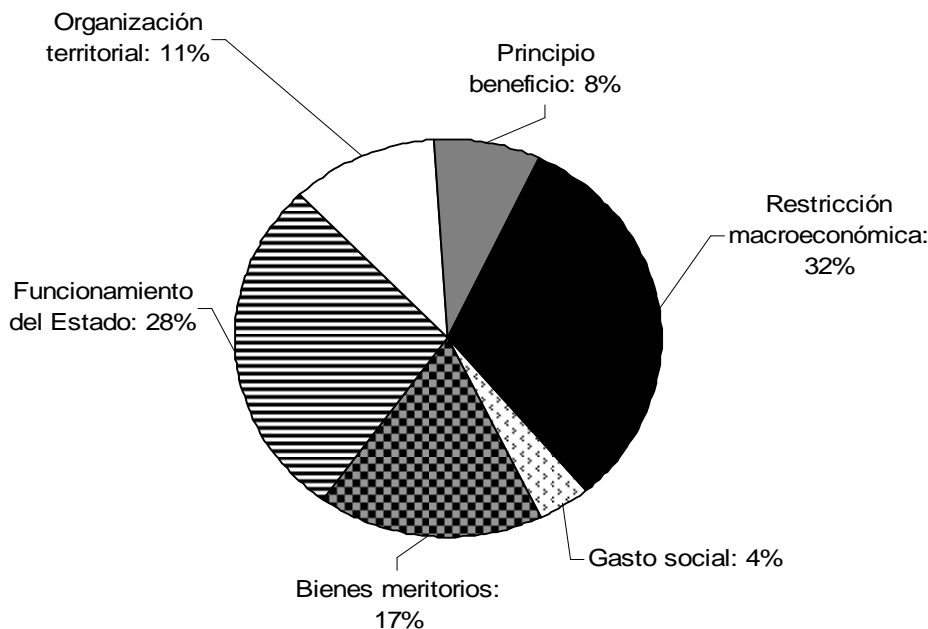
Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

<sup>a</sup> Incluye las respectivas remuneraciones, las que fueron restadas del rubro sueldos y salarios.<sup>b</sup> Véase en detalle en el Anexo N° 2.<sup>c</sup> Estimado por la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) (véase en detalle en el Anexo N° 3).

### Evaluación de las rigideces

En general, según su rasgo dominante, las rigideces más importantes son aquellas relacionadas con las restricciones macroeconómicas (32%), seguidas del funcionamiento del Estado (28%) y de los bienes meritorios (17%), como puede apreciarse en el gráfico V.1. Luego les sigue un grupo de rigideces con menor participación, como la organización territorial (11%), el principio del beneficio (8%) y las vinculadas con el gasto social (4%).

**GRÁFICO V.1**  
**GUATEMALA: DISTRIBUCIÓN DE LAS RIGIDECES PRESUPUESTARIAS, 2006**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Finanzas Públicas.

A nivel individual, de acuerdo con el cuadro V.4, la mayor rigidez fiscal de Guatemala es el pago de servicios de la deuda, que incluye intereses y amortizaciones y equivale a un 28,2% de los ingresos corrientes del presupuesto de la Nación. La intensidad de esta rigidez es alta, ya que las autoridades monetarias y financieras del país mantienen el firme propósito de respetar los calendarios de pago establecidos con los financistas internos y del exterior. Por el contrario, la rigidez fiscal del pago del costo de la política monetaria, cuya justificación es económica y equivale al 4,0% de los ingresos corrientes, tiene una intensidad de rigidez relativamente menor que la anterior, puesto que, por una parte, se cancela con bonos del Estado y, por otra, aún está pendiente el pago de un monto significativo del costo vencido de esa política correspondiente a las pérdidas operativas del Banco de Guatemala antes del año 2002, y que asciende a poco más de Q 18.000 millones.

Los sueldos y salarios del GC son, en su orden, la segunda rigidez más importante. Esta es una rigidez legal y económica derivada de las tareas necesarias para el funcionamiento del GC y equivale al 22,7% de los ingresos corrientes. Los sueldos y salarios son un típico ejemplo de rigideces por gasto y la intensidad de la rigidez es alta en el corto plazo, ya que difícilmente puede concebirse el hecho de que funcionarios u oficiales del sector público presten sus servicios en el Estado y no reciban remuneración alguna. Sin embargo, dentro de un contexto de mediano plazo, la intensidad de la rigidez puede ser menor o mayor dependiendo de la política de empleo que aplique el GC. Íntimamente relacionada con la rigidez de los sueldos y salarios está la rigidez de las clases pasivas, que equivale al 6,5% de los ingresos corrientes e incluye el pago y la formación de fondos para hacer frente a las compensaciones por despido y pensiones que exige el Código Laboral.

Las asignaciones sin contraparte a las municipalidades son la tercera rigidez fiscal en importancia en Guatemala (11,2% de los ingresos corrientes). Estas asignaciones provienen de los así llamados aportes constitucionales establecidos en la Constitución Política de la República (5,0% de

los ingresos corrientes) y del régimen llamado “IVA-Paz” (5,5% de los ingresos corrientes) mediante el cual se asigna a las municipalidades un punto y medio de los 12 puntos porcentuales de la actual tasa del IVA, equivalente a un 12,5% de los ingresos del impuesto mencionado. Si bien es cierto que las asignaciones a las municipalidades fueron promovidas para favorecer la descentralización del poder político, su efectividad ha sido limitada y se han prestado a abusos y malos manejos de diferente índole. El problema fundamental con respecto a estas asignaciones es que un importante número de las corporaciones municipales no cuentan con programas de inversión de esos recursos, ni con suficiente capacidad humana para asignarlos razonablemente.

Los aportes constitucionales a la USAC, al Organismo Judicial, a la Corte de Constitucionalidad, a las municipalidades y al deporte ascienden a un 12,2% de los ingresos corrientes y a un 6,7% de estos sin contar a las municipalidades. El aporte constitucional ha sido cuestionado sobre todo por el hecho de que contiene algunas preasignaciones para actividades que no se consideran prioritarias, como en el caso del deporte y la recreación, en comparación con la educación y la salud, por ejemplo.

Además de los recursos asignados a las municipalidades, el IVA-Paz tiene también establecidas preasignaciones presupuestarias para los fondos sociales, los consejos de desarrollo, la educación orientada al trabajo, la seguridad ciudadana y la seguridad alimenticia. Los aportes IVA-Paz ascienden en total a un 14,9% de los ingresos corrientes, pero si se excluye a las municipalidades y a la educación para el trabajo y a una parte de seguridad alimenticia dirigida a la salud, el IVA-PAZ que se destina a los fondos sociales, consejo de desarrollo, seguridad ciudadana y seguridad alimenticia asciende a un 7,0% de los ingresos corrientes.

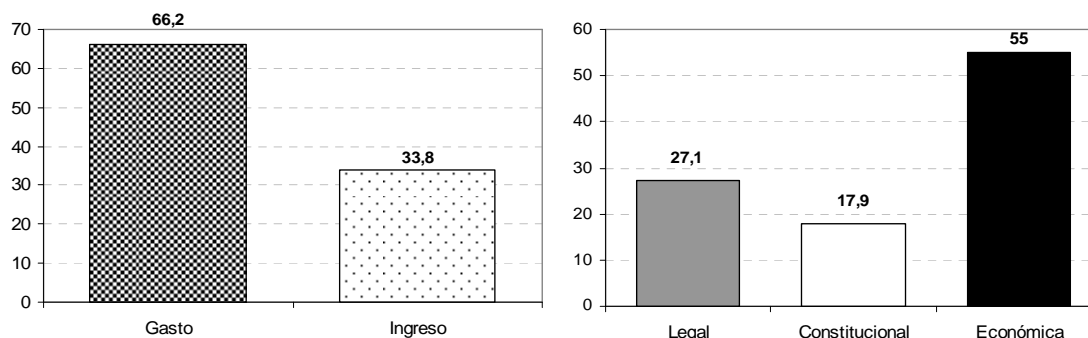
Además, existen otras rigideces fiscales que se relacionan con cuotas al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) (1,4% de los ingresos corrientes); con los gastos financiados con ingresos propios (1,8%), característicos de aquellos ministerios o instituciones que prestan servicios remunerados; con otros ingresos corrientes preasignados mediante la legislación (5,4%) para hacer frente a los gastos del Ministerio Público (MP), el Tribunal Supremo Electoral (TSE), la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), la Contraloría General de Cuentas (CGC) y otros análogos, así como con otros aportes por ingresos con destinos específicos (2,9%) básicamente referidos a gastos para varios programas preasignados con fondos provenientes de los impuestos de bebidas alcohólicas y tabaco y de productos derivados del petróleo; y, finalmente, con algunos gastos prioritarios para el financiamiento parcial de algunas tareas relacionadas con la educación y la salud (4,4%) financiados con recursos del IVA-Paz.

En síntesis, las rigideces fiscales del presupuesto de Guatemala ascienden en total al 99,8% de los ingresos corrientes. Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, la mayor parte de las rigideces se originan en el gasto (alrededor del 66% de las rigideces totales), mientras que el 34% de los rigideces tendrían su origen en el ingreso. Debido a su participación en los ingresos tributarios, la rigidez más importante por parte del ingreso corresponde al IVA-Paz. Por su parte, las rigideces más importantes por parte del gasto son los servicios de deuda y las remuneraciones. Si se incluyen las rigideces implícitas relacionadas con los gastos tributarios, las rigideces por parte del ingreso son mayores y equivalen al 59,5% del total, mientras que las relacionadas con los gastos equivalen al 40,5%. Esta diferencia se explica porque los gastos tributarios son iguales al 63,5% de los ingresos corrientes<sup>143</sup>.

---

<sup>143</sup> Para ver un detalle de las actividades incluidas en el gasto tributario y la legislación relacionada, véase el Anexo N° 3.

**GRÁFICO V.2**  
**GUATEMALA: CLASIFICACIÓN DE LAS RIGIDECES**  
**SEGÚN JUSTIFICACIÓN U ORIGEN**  
*(En porcentajes de las rigideces totales)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Finanzas Públicas.

El proceso de rigideces fiscales tiene una ligera tendencia a incrementarse. Por otra parte, las posibilidades de efectuar modificaciones constitucionales y legales que se requerirían para disminuir el número y monto de las rigideces, por el momento parecen muy bajas. En consecuencia, se anticipa que en el mediano plazo las rigideces fiscales continuarán jugando un papel decisivo en la elaboración, aprobación y ejecución del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado de Guatemala.

Si se tienen en cuenta las escasas expectativas de una reducción de las rigideces fiscales en Guatemala, es recomendable que las autoridades fiscales insistan en requerimientos de programas de gasto acompañados de un eficiente control por parte de las entidades en cuyo favor se han establecido preasignaciones de gasto. Esto es especialmente importante en el caso de las municipalidades y en el de la Universidad de San Carlos, del deporte federado y no federado y de la educación física, recreación y deportes incluidos en los aportes constitucionales y, en parte, en los aportes del IVA-Paz. Con respecto a estos últimos también se recomienda una mayor supervisión y control en la elaboración y puesta en marcha de los programas de los fondos sociales y consejos de desarrollo, a fin de que los recursos asignados a esas instituciones colaboren de forma eficiente y efectiva en el desarrollo del país. Dentro de un marco de mejoramiento de la eficiencia de los gastos de las rigideces fiscales, los sistemas de indicadores de eficiencia y de resultados del gasto cobran especial importancia.

## 2. Costa Rica

### A. Rasgos característicos del presupuesto de la República de Costa Rica, 2006

#### *Tamaño del presupuesto*

El presupuesto del Gobierno Central (GC) aprobado para el año 2006 fue de 2.770.392,3 millones de colones (C), equivalente al 24,5% del PIB<sup>144</sup>. Comparativamente con otros países centroamericanos, el presupuesto aprobado de Costa Rica como porcentaje del PIB es relativamente grande. Del presupuesto inicial aprobado, únicamente el 52,3% estaba financiado con ingresos corrientes, ya que el restante 46,4% estaba financiado con bonos de deuda interna y un 0,8% con otros recursos. Si se excluyen las amortizaciones de deuda, el 80,1% de los gastos totales (corrientes y de capital) habría sido financiado con ingresos corrientes, mientras que el resto mediante financiamiento neto (19,9%).

El presupuesto ejecutado en el año 2006, incluidas las amortizaciones de deuda, fue de C. 2.688.557,2 millones, equivalente al 23,7% del PIB. El total de gastos corrientes y de capital fue de C.

<sup>144</sup> Incluidas amortizaciones de deuda. El dato sin amortizaciones de deuda es igual a C 1.838.746,9 (16,2% del PIB).

1.764.836 millones (15,6% del PIB). El financiamiento de los gastos del GC (sin incluir las amortizaciones) fue muy diferente del aprobado, ya que el 92,8% fue financiado con ingresos corrientes, respecto del 80,1% programado originalmente, y solo el 7,2% restante con ingresos por financiamiento.

El tamaño del presupuesto del GC de Costa Rica se explica por el interés de enfrentar en forma razonable los gastos sociales como educación, salud y seguridad, pero también por el hecho de que en dicho presupuesto se incluyen elevados pagos de deuda interna y externa. En el monto y estructura del presupuesto se procuró mantener la estabilidad macroeconómica y fiscal para garantizar el control de la inflación, según la exposición de motivos del presupuesto de 2006. Asimismo, se procuró que las asignaciones presupuestadas fueran congruentes con las políticas públicas y compromisos asumidos en el plan de gobierno, especialmente en el área social, y se diera cumplimiento a las asignaciones de carácter constitucional, legal o de otra índole que existen en Costa Rica. Aunque el presupuesto de 2006 no se orientó a resultados ni contó con evaluaciones sobre la base de indicadores, ambas características forman parte del presupuesto 2008, así como el establecimiento de una visión de mediano plazo mediante la técnica de los presupuestos plurianuales.

### *Aprobación del presupuesto*

El presupuesto de Costa Rica se aprueba a través de diferentes etapas. En primer lugar, el Ministerio de Hacienda recibe del Banco Central de Costa Rica (BCCR) una certificación de ingresos esperados para el año al que corresponde el presupuesto. Esa certificación va también acompañada de información macroeconómica adicional como la del crecimiento del PIB, la tendencia de la tasa de inflación, la evolución del tipo de cambio y el comportamiento del sector externo. Sobre la base de esa información, el Ministerio de Hacienda, a través de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, procede a elaborar el proyecto de presupuesto, para lo cual realiza las consultas necesarias con el Gabinete y los ministerios respectivos. En una segunda etapa, el Ministerio de Hacienda envía el proyecto de presupuesto a la Contraloría General de la República (CGR), institución que analiza el presupuesto y emite un dictamen técnico para la Asamblea Legislativa. En una tercera etapa, la Asamblea Legislativa recibe el proyecto de presupuesto y el dictamen técnico de la CGR y, después de un análisis y recomendación de la comisión correspondiente de la Asamblea, esta última procede a aprobarlo generalmente con modificaciones previamente discutidas y consultadas con el Ministerio de Hacienda y la CGR. Costa Rica cuenta también con un presupuesto del Sector Público Financiero y No Financiero en su totalidad, que incluye el presupuesto del Gobierno General, integrado por el presupuesto del Gobierno Central y el de los gobiernos locales. La Asamblea aprueba únicamente el presupuesto del Gobierno Central y la CGR aprueba el resto de los presupuestos.

### *Control del presupuesto*

La Contraloría General de la República (CGR) es la entidad encargada de efectuar el control de la ejecución del presupuesto. De acuerdo con la Ley Orgánica de la CGR, esta entidad “goza de absoluta independencia funcional y administrativa, respecto de cualquier Poder, ente u órgano público. Sus decisiones solamente se encuentran sometidas a la Constitución Política, a tratados o convenios internacionales y a la ley. El Contralor General de la República y el Subcontralor General de la República responden ante la Asamblea Legislativa por el cumplimiento de sus funciones.”

La labor de control de la CGR se realiza a lo largo del año del respectivo presupuesto y culmina, a su finalización, con la elaboración de un segundo dictamen para la Asamblea Legislativa con el objeto de que esta apruebe la liquidación del respectivo presupuesto. En el segundo dictamen del presupuesto de 2006, la CGR emitió una serie de observaciones sobre el incumplimiento de varias rigideces e inflexibilidades fiscales contenidas en él. Se indica también que existe una serie de recursos por incumplimiento de las rigideces fiscales presentados ante la Sala Constitucional. Hasta el momento no se han aplicado sanciones administrativas por el incumplimiento en la aplicación de las rigideces fiscales y solo se han emitido un pronunciamiento por parte de la CGR. La anterior actitud pareciera que podría endurecerse a partir del año 2008 de acuerdo con observadores políticos que fueron consultados con motivo del presente trabajo.

Como se mencionó anteriormente, en Costa Rica el proceso de aprobación de los presupuestos públicos se realiza a través de dos instancias: la Asamblea Legislativa y la Contraloría General de la República (CGR). En el Artículo 121 de la Constitución se establece que la Asamblea aprueba los presupuestos ordinario y extraordinario de las instituciones del Gobierno Central (Poder Ejecutivo, sus ministerios, dependencias y entidades adscritas; Poder Legislativo y sus instituciones auxiliares; Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones), mientras que la CGR aprueba el gasto de las instituciones autónomas (Caja Costarricense del Seguro Social, Instituto Costarricense de Electricidad, y otros) y de las municipalidades (Artículo 184). Se estima que el presupuesto que aprueba la Asamblea Legislativa representa una tercera parte del gasto total del sector público. Las otras dos terceras partes son aprobadas por la CGR directamente, sin ningún trámite legislativo.

### *Resultado fiscal*

El presupuesto del GC de Costa Rica del año 2006 registró un déficit del 1,1% del PIB. La reducción en el déficit se debió a que los ingresos tributarios superaron a los que inicialmente se habían presupuestado. Los ingresos corrientes equivalieron al 14,5% del PIB, mientras que el gasto total menos los intereses fue de 11,7%, lo que generó un superávit primario de 2,7% del PIB. El monto de los intereses y de las amortizaciones de 2006 puede apreciarse en el cuadro V.5. Los pagos por intereses y amortizaciones constituyen la mayor rigidez fiscal de Costa Rica.

**CUADRO V.5**  
**COSTA RICA: RESULTADO FISCAL 2006**  
(En millones de Colones)

<b>Rubros</b>	<b>Monto</b>	<b>Porcentaje del PIB</b>
Ingresos totales y donaciones	1.638.353	14,5
Gastos totales	1.764.836	15,6
Intereses	436.702	3,9
Gasto total – intereses	1.328.134	11,7
Déficit /Superávit primario	310.219	2,7
Déficit	(126.483)	(1,1)
Financiamiento interno neto	150.947	1,3
Financiamiento externo neto	(24.455)	(0,2)

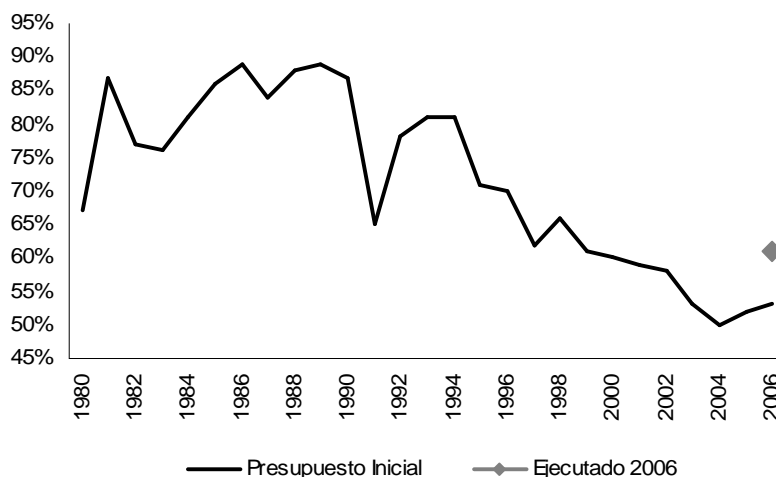
Fuente: Contraloría General de la República, Memoria Anual 2006.

### *Ingresos del presupuesto*

Del total de gastos del GC, el 92,8% fue financiado con ingresos corrientes, y los ingresos por financiamiento neto (endeudamiento bruto menos amortizaciones) contribuyeron solamente con un 7,2% del total de ingresos del presupuesto de 2006. Los ingresos tributarios fueron el mayor componente de los ingresos corrientes (96,3%). En comparación con años anteriores, los ingresos por financiamiento se redujeron debido a que el aumento de ingresos tributarios permitió efectuar mayores amortizaciones de deuda pública, principalmente externa, que las contempladas en el presupuesto original. Se considera que este resultado va en la dirección correcta, dada la importancia que tiene el financiamiento del presupuesto con recursos provenientes de ingresos corrientes, que se había reducido en años anteriores (véase el gráfico V.3).



**GRÁFICO V.3**  
**INGRESOS CORRIENTES COMO PROPORCIÓN DEL FINANCIAMIENTO**  
**DEL PRESUPUESTO INICIAL (1990-2006) Y PRESUPUESTO EJECUTADO DE 2006**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Contraloría General de la República (CGR).

Nota: el presupuesto inicial incluye gasto total y amortizaciones.

Los principales impuestos fueron el Impuesto Sobre las Ventas (38,3% de los ingresos corrientes), el Impuesto a los Ingresos y Utilidades (24,1%), el Impuesto Único por Tipo de Combustible (12,8%), los impuestos selectivos al consumo (6,8%) y los derechos de importación (5,1%)<sup>145</sup>. La carga tributaria en 2006 fue de 13,9%, con respecto al PIB, muy por encima del promedio del período 2003-2006 (13,2%). Sin embargo, esta carga tributaria se considera insuficiente comparada con el nivel esperado del gasto público futuro del Gobierno de la República y la serie de rigideces fiscales que contiene el presupuesto.

#### *Gasto del presupuesto*

La distribución de los gastos contenidos en el presupuesto ejecutado de la República de Costa Rica de 2006 muestra una alta concentración de los recursos (91,1%) en las partidas de: Remuneraciones (29,8%), Transferencias corrientes (36,5%), e Intereses (24,7%). El restante 8,9% se destina a cubrir necesidades como adquisición de bienes y servicios, bienes duraderos, y transferencias de capital, poniendo de manifiesto el poco margen de flexibilidad o discrecionalidad que posee el Gobierno para efectuar su cometido. Por medio de las transferencias corrientes y las de capital se trasladan recursos para una parte de los gastos provenientes de rigideces fiscales.

<sup>145</sup> El resto de los impuestos sumaron en su conjunto un 7,9% de los ingresos corrientes. Dentro de estos impuestos están los impuestos a la propiedad, el impuesto sobre la explotación de recursos naturales, el impuesto sobre bienes manufacturados, los impuestos específicos sobre la producción y consumo de bienes y servicios, los impuestos a las exportaciones, otros impuestos al comercio internacional y otros impuestos (timbre fiscal y papel sellado).

**CUADRO V.6**  
**COSTA RICA: INGRESOS, GASTOS Y FINANCIAMIENTO**  
**DEL GOBIERNO CENTRAL, 2006**  
*(En millones de Colones)*

Concepto	Monto	Porcentaje del total de gastos
A. Ingreso total y donaciones	1.638.353	92,8
Corrientes	1.637.788	92,8
Ingresos tributarios	1.577.733	89,4
Contribuciones sociales	33.321	1,9
Ingresos no tributarios	10.453	0,6
Transferencias corrientes	16.281	0,9
De capital	564,60	0,0
B. Gastos	1.764.836	100,0
Corrientes	1.654.337	93,7
Remuneraciones	526.777	29,8
Bienes y servicios	45.907	2,6
Intereses	436.702	24,7
Transferencias corrientes	644.951	36,5
De capital	110.500	6,3
Formación de capital	15.113	0,9
Adquisición de activos	6.225	0,4
Transferencias de capital	89.162	5,1
C. Déficit	(126.484)	(7,2)
D. Financiamiento	126.492	7,2
Endeudamiento interno neto	150.947	8,6
Bonos	191.763,20	10,9
Amortizaciones	(463,10)	(0,0)
Otros	(40.353,60)	(2,3)
Endeudamiento externo neto	(24.455)	(1,4)
Préstamos	20.701	1,2
Amortizaciones	(45.156)	(2,6)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Memoria 2006 de la Contraloría General de la República (CGR).

Nota: Pueden existir diferencias por aproximación de decimales.

## B. Inflexibilidades y rigideces fiscales

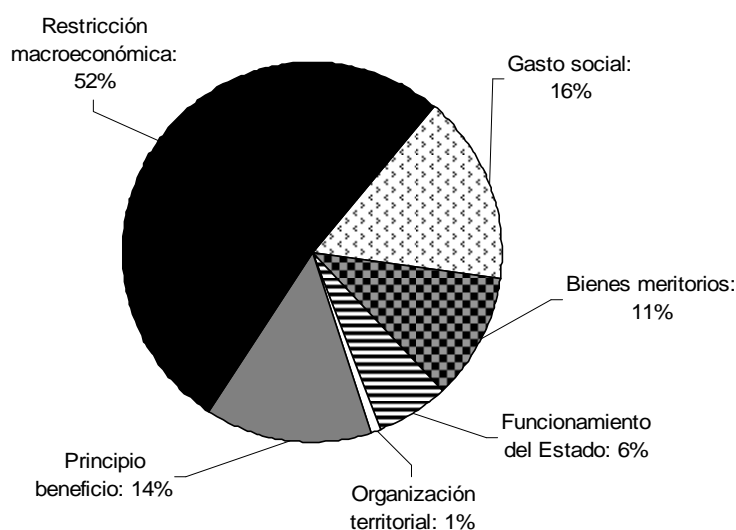
### *Origen de rigideces e inflexibilidades fiscales*

En Costa Rica las rigideces fiscales se relacionan estrechamente con el sector educación, incluidas las universidades a las que, por mandato constitucional, se les deben asignar recursos equivalentes al 6% del PIB (que representan el 25,9% de los ingresos corrientes en 2006), y con el sector judicial al que le corresponde el 6% de los ingresos corrientes según la legislación. Los recursos del sector educación se utilizan mayoritariamente para el pago de remuneraciones (73% del total del presupuesto del sector educación, excluidas las universidades). El servicio de la deuda también ha sido una de las rigideces fiscales más importantes que tiene Costa Rica y que fue equivalente en 2006 al 83,1% de los ingresos corrientes. Existen otras rigideces, como por ejemplo, los destinos específicos de varios impuestos para transferencias a una serie de instituciones, tales como el Fondo de desarrollo de Asignaciones Familiares (FODESAF), el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), la Cruz Roja, el Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, las Federaciones de Centros Agrícolas Cantorales, el Fondo de Vida Silvestre, el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, el Fondo para la Niñez y la Adolescencia, los Patronatos Escolares, y varios otros más (véase el Anexo N° 1). Las rigideces se fundamentan, en consecuencia, en disposiciones constitucionales, disposiciones contenidas en otras leyes y en acuerdos contractuales de deuda interna y externa y de remuneraciones.

### Clasificación e importancia de las rigideces fiscales

La restricción macroeconómica fue la principal fuente de rigidez en el presupuesto del GC de Costa Rica en el año 2006, ya que representa hasta un 52% del total de rigideces. En segundo lugar figuran las rigideces del gasto social (16%) y la del principio del beneficio (14%), ambas relacionadas con la política social del Estado costarricense.

**GRÁFICO V.4**  
**COSTA RICA: DISTRIBUCIÓN DE LAS RIGIDECES PRESUPUESTARIAS, 2005**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Contraloría General de la República (CGR).

De acuerdo con el cuadro V.7, las rigideces fiscales de Costa Rica, durante el año 2006, comprometieron el equivalente al 161,3% de los ingresos corrientes. La rigidez fiscal más importante fue el pago de servicios de la deuda –intereses más amortizaciones– que acaparó el 83,1% de los ingresos corrientes. Le siguen, en orden de importancia, el gasto destinado a educación (25,9%) y los pagos de pensiones (17,2%). De menores dimensiones son los sueldos y salarios (8,3%) –excluidas las remuneraciones destinadas a la educación–, las transferencias a las universidades autónomas (6,9%) y las transferencias al Poder Judicial (6,4%), dentro de las cuales se incluye un componente de remuneraciones de alrededor del 80% que no figura en los rubros de sueldos y salarios o de otras prestaciones. Finalmente se ubican los aportes de impuestos con destinos específicos (4,9%), las transferencias para la Asamblea Legislativa, la CGR y la Defensoría de Habitantes de la República (1,5%), y las transferencias a las municipalidades (1,1%). Las tres rigideces fiscales correspondientes a educación, pensiones e intereses equivalen al 69,7% de los ingresos corrientes. En cuanto a los gastos tributarios, no fue posible obtener información sobre ellos.

**CUADRO V.7**  
**COSTA RICA: CLASIFICACIÓN DE LAS RIGIDECES FISCALES DE ACUERDO**  
**CON SU RASGO DOMINANTE, 2006**

Rasgo dominante	Tipo de rigidez	Justificación legal o económica	Rigidez por		En porcentaje de los ingresos corrientes
			Ingreso	Gasto	
Principio del beneficio	Seguridad social				
	• Caja Costarricense de Seguro Social Prestaciones sobre nómina salarial:	Legal		X	4,9
Organización territorial	• Pensiones	Legal		X	17,2
	Asignación condicionada sin contraparte				
Funcionamiento del Estado	• Municipalidades	Legal	X		0,7
	Sueldos y salarios (excluye educación y universidades)	Económica		X	8,3
	Otros aportes con ingresos corrientes (Asamblea Legislativa, CGR, Defensoría de los Habitantes de la República)	Legal		X	1,5
Bienes meritorios sujetos a norma legal	Establecidas en la Constitución:				
	• Poder Judicial <sup>a</sup>	Constitucional	X		6,4
	• Universidades Autónomas <sup>a</sup>	Constitucional	X		6,9
	Aportes de impuestos con destinos específicos <sup>b</sup>				
Definiciones políticas vinculadas con el gasto social	• FODESAF, CONAVI, Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad y otros <sup>a, b</sup>	Legal	X		4,9
	-Impuestos sobre licores y cigarrillos				
	• Programas varios <sup>b</sup>	Legal	X		0,3
	Gastos prioritarios:				
	Educación (menos universidades) <sup>a</sup>	Legal		X	25,9
Restricción macroeconómica	Pago de servicios de la deuda (amortizaciones e intereses)				
	Amortizaciones	Económico-contractual		X	56,4
	Intereses	Económico-contractual		X	26,7
Total	Costo de política monetaria	Económico		X	1,2
					161,3
Implícitas	Gasto tributario	Legal	X		No disponible

Fuente: Contraloría General de la República (CGR).

<sup>a</sup> Incluye las respectivas remuneraciones.

<sup>b</sup> Excluye los destinos a municipalidades y universidades. En el cuadro V.10 se presenta un detalle de los impuestos y de los destinos específicos, incluidos los destinos a municipalidades y universidades.

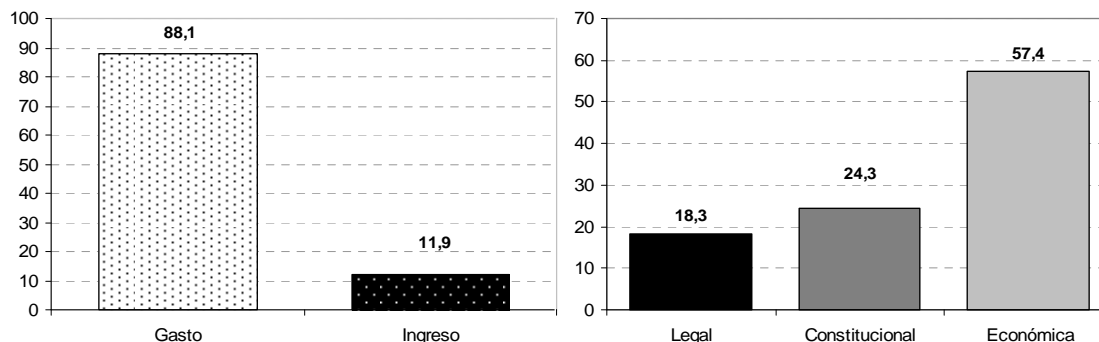
FODESAF: Fondo de desarrollo de Asignaciones Familiares.

CONAVI: Consejo Nacional de Vialidad.

El exceso de gastos sobre el 100% de los ingresos corrientes de 2006 se pagó con ingresos financieros netos (deuda). Esta es una práctica que también se manifestó en años anteriores con el objeto de hacer frente a la mayor parte de las rigideces fiscales contenidas en el presupuesto de la República de Costa Rica. Durante los últimos dos años, las necesidades de contratación de nueva deuda interna y externa han disminuido debido al generoso aumento de los ingresos tributarios en esos dos años. Ese incremento permitió también en 2006 amortizar un monto importante de deuda externa.

Como porcentaje de las rigideces totales, aquellas relacionadas con el gasto representan el 88,1% del total de los gastos rígidos. Las rigideces se justifican sobre todo por disposiciones económicas, principalmente por los servicios de deuda. Por otra parte, las rigideces constitucionales representan alrededor del 24% del total, mientras que las de carácter legal son las menores.

**GRÁFICO V.5**  
**COSTA RICA: CLASIFICACIÓN DE RIGIDECES SEGÚN ORIGEN Y JUSTIFICACIÓN**  
*(En porcentajes de las rigideces totales)*

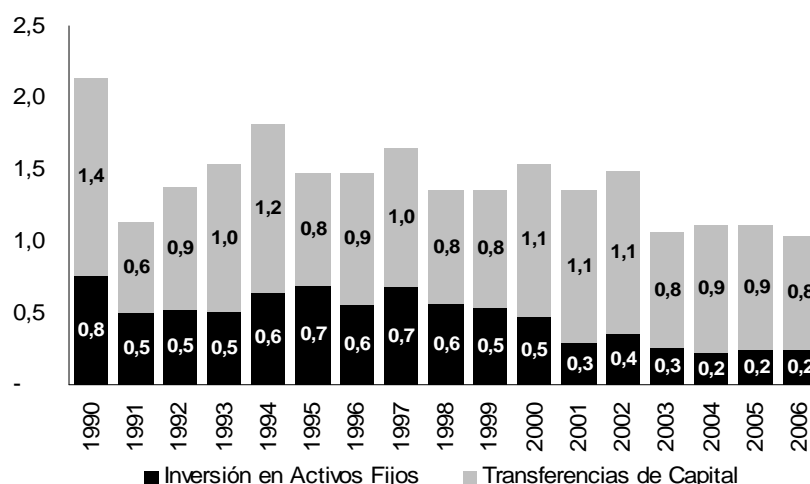


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Contraloría General de la República (CGR).

### *Evaluación de las rigideces*

El dilema de las autoridades del Gobierno de Costa Rica es cumplir con las rigideces fiscales y producir potenciales desequilibrios fundamentales del presupuesto, o bien, no cumplir con todas las rigideces fiscales a objeto de mantener el presupuesto dentro de una situación de equilibrio fiscal aceptable. La dificultad del dilema ha quedado de manifiesto por el hecho de que algunas de las rigideces fiscales de Costa Rica han sido aprobadas por leyes sin contar con los fondos necesarios para darles cumplimiento. En términos generales, las autoridades de Costa Rica se han inclinado por el segundo camino del dilema antes mencionado y, en consecuencia, no cumplen con todas las rigideces fiscales establecidas legalmente. Además, en términos prácticos, las rigideces fiscales han traído como consecuencia un debilitamiento de la inversión pública para infraestructura física. Tal como puede apreciarse en el siguiente gráfico, los gastos de capital han sido menores que el 1,5% del PIB durante el período 2003-2006.

**GRÁFICO V.6**  
**COSTA RICA: GASTOS DE CAPITAL, 1990-2006**  
*(En porcentajes del PIB)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda y el Banco de Costa Rica (BCR).

El incumplimiento de las rigideces ha traído como consecuencia que la CGR haya presentado una lista de observaciones relacionadas con el incumplimiento de rigideces fiscales aprobadas por ley<sup>146</sup>. Además, la situación se torna aún más grave al considerar los antecedentes existentes a partir de varios recursos que han sido interpuestos ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia por parte de algunos beneficiarios de recursos específicos que, al no recibirlos, se han presentado ante la citada instancia para plantear sus reclamos. En diversos pronunciamientos de la Sala Constitucional se perfila una línea de jurisprudencia de acuerdo con la cual omitir la incorporación en el presupuesto y el giro de las rigideces fiscales, además de contravenir una obligación legal, entorpece el desarrollo progresivo de los derechos fundamentales tutelados por la Constitución. Incluso dicha Sala ha declarado que es inconstitucional no incluir en el Presupuesto de la República los recursos financieros específicos creados por una ley de naturaleza tributaria. Todo lo anterior evidencia la poca capacidad de maniobra que les va quedando a las autoridades fiscales de Costa Rica para hacer frente a las rigideces fiscales y el muy limitado margen de posibilidades en cuanto a las decisiones presupuestarias. En general, podría afirmarse que la mayoría de las rigideces fiscales tienen una intensidad media, debido especialmente a la actitud de las autoridades fiscales de preferir no cumplir con todas las rigideces a objeto de mantener el presupuesto dentro de una situación de equilibrio fiscal aceptable.

Las autoridades del Gobierno de Costa Rica han presentado dos proyectos de ley para derogar destinos específicos, es decir, todas aquellas rigideces fiscales que no cuenten con el debido financiamiento. Se ha argumentado la conveniencia de mantener el principio presupuestal fundamental del equilibrio y la inconveniencia de aumentar el endeudamiento interno y externo para hacer frente sin recursos a esas rigideces fiscales. Sin embargo, hasta el momento esos proyectos de ley se encuentran archivados en la Asamblea Legislativa. Lo anterior es una prueba adicional de que las perspectivas de una reducción de las rigideces fiscales en Costa Rica en el mediano plazo tiene una probabilidad muy baja de hacerse realidad.

### 3. Honduras

#### A. Rasgos característicos del presupuesto general de ingresos y egresos de la República, ejercicio fiscal 2006

##### *Tamaño del presupuesto*

El presupuesto del Gobierno Central (GC) aprobado para el año 2006 fue de 42.996,4 millones de lempiras (L), equivalentes al 21,0% del PIB. La estructura del financiamiento del presupuesto estaba compuesta por el 71,7% de ingresos corrientes, un 9,3% de ingresos de capital y un 19,0% de ingresos por financiamiento. El presupuesto aprobado fue ampliado posteriormente a L. 47.494,2 millones. Finalmente, el presupuesto ejecutado ascendió a L. 43.704,0 millones, incluidas las amortizaciones de la deuda interna y externa y a L. 38.891,0 millones, sin incluir las amortizaciones, equivalente al 19,0% del PIB. Este presupuesto se financió con el 88,6% de ingresos corrientes y un 7,3% de ingresos de capital, conjuntamente con ingresos por financiamiento equivalentes a un 1,3%. La carga tributaria de Honduras durante 2006 fue del 15,4%.

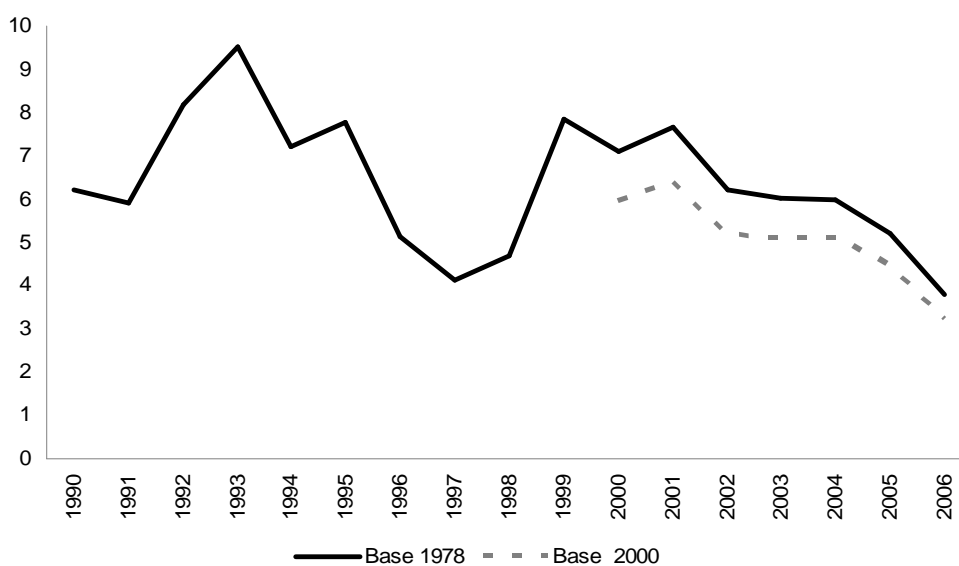
Dentro del presupuesto, las remuneraciones del sector público ocupan un lugar importante, especialmente debido a los significativos incrementos salariales legislados bajo regímenes de empleo separados –Estatutos<sup>147</sup>–, que principalmente se aplican a los maestros y a los trabajadores del sector salud. En la práctica, las remuneraciones del GC están dominadas por el sector educación, ya que los maestros representan cerca de las dos terceras partes del empleo total del GC. Durante el período 2000-2006 el incremento en tamaño de la masa salarial del GC pasó de 7,5% a 8,3% del PIB, lo que

<sup>146</sup> Véase el Informe Técnico para la aprobación del presupuesto de 2006 y el Informe Técnico de Liquidación 2006.

<sup>147</sup> Los Estatutos en Honduras, son tratados firmados entre el gobierno nacional y algunos sectores de la sociedad. En el caso que se menciona están relacionados con cláusulas de aumento salarial para empleados del sector educación y salud.

preocupa tanto desde el punto de vista del mantenimiento de un equilibrio fiscal como de la eficiente asignación de los recursos del gobierno. Este incremento ha traído como consecuencia una reducción de la inversión pública durante ese período, la cual se ha venido reduciendo paulatinamente después de su alza motivada por actividades de reconstrucción posteriores al huracán Mitch. La reducción en la inversión pública fue particularmente pronunciada en 2006 debido a las dificultades de implementación relacionadas con la transición política.

**GRÁFICO V.7**  
**HONDURAS: GASTOS DE CAPITAL, 1990-2006**  
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Secretaría de Finanzas (Sefin) y el Banco Central de Honduras.

Nota: El PIB base 2000 para el período 1990-99 no está disponible.

Otro hecho característico que se refleja en el presupuesto de 2006 de Honduras es la reducción del pago de intereses, tendencia que se refleja desde el año 2000 debido a los programas de alivio de la deuda puestos en práctica por los acreedores de deuda externa del país. Por otra parte, dentro del presupuesto de la República se encuentra parte del financiamiento del programa de Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP), especialmente en el ámbito de las remuneraciones de los sectores de educación, salud y seguridad que forman parte del programa ERP. Estas remuneraciones están incluidas en el presupuesto dentro del total de remuneraciones de los tres sectores antes señalados.

#### *Aprobación del presupuesto*

El proceso se inicia en la Dirección General del Presupuesto (DGP) de la Secretaría de Finanzas (Sefin), donde se elabora la calendarización para la aprobación del respectivo presupuesto. Posteriormente, la Unidad de Planeamiento y Evaluación de Gestión de la Sefin presenta un anteproyecto que contiene, además, estimaciones macroeconómicas del Banco Central de Honduras e información de la Oficina de Servicio Civil. En dicho anteproyecto se toman en cuenta los lineamientos de política presupuestaria establecidos por la ley, especialmente los relacionados con el equilibrio fiscal y la implementación de los planes operativos, así como el cumplimiento de las diferentes rigideces fiscales que existen en el país. Enseguida, la DGP, que centraliza el proceso,

revisa la planificación de las diferentes secretarías y unidades ejecutoras. Una vez finalizada esta tarea, el anteproyecto de presupuesto se presenta al Gabinete Económico y al Consejo de Ministros, donde el anteproyecto puede sufrir modificaciones a solicitud de los secretarios y encargados de unidades ejecutoras. Finalmente, la Sefin envía el proyecto al Congreso cuya Comisión de Presupuesto del Gobierno Central lo analiza y emite dictamen. Para este efecto, la Comisión invita a secretarios de Estado y a otros funcionarios públicos y de organismos internacionales. Cuando el Congreso tiene la intención de efectuar modificaciones al proyecto de presupuesto, efectúa las debidas consultas con la Sefin. Por último, en Sesión Plenaria, el Congreso Nacional aprueba en el Proyecto de Presupuesto y emite la correspondiente Ley Anual del Presupuesto. Por lo general, el Pleno del Congreso Nacional no modifica los techos presupuestales propuestos en el proyecto, sino que solo realiza traslados de unos rubros a otros.

### *Control del presupuesto*

La entidad encargada de la ejecución y seguimiento del presupuesto es la DGP, que además tiene la facultad de hacer modificaciones presupuestales, bajo diferentes tipos de procesos, a solicitud de las secretarías y unidades ejecutoras. En la mecánica de estos traslados se excluye a aquellos gastos considerados como rigideces fiscales. Asimismo, dichos traslados no incrementan el monto del presupuesto. La DGP pone especial atención en el cumplimiento de las rigideces fiscales establecidas por la Constitución y otras leyes. La Contraloría también ejerce una función de supervisión y control del presupuesto. El presupuesto de Honduras es un presupuesto por objetivos y cuenta con un incipiente sistema de indicadores para su evaluación. Este sistema está en proceso de ser completado y perfeccionado. De igual modo, el presupuesto anual se aprueba dentro del contexto de un presupuesto plurianual, todo lo cual fortalece la labor de supervisión y seguimiento.

### *Resultado fiscal*

El déficit presupuestal para el año 2006 fue de 0,8% del PIB, muy inferior a la meta de 2,5% del PIB establecida inicialmente en el momento de la aprobación del presupuesto. Este bajo déficit se debió en gran parte al generoso aumento de los ingresos tributarios durante el año 2006. Los gastos totales menos intereses equivalieron al 18,9% del PIB, mientras que los ingresos totales y donaciones fueron del orden del 19,2% del PIB, lo que dio como resultado un superávit primario de 0,3% del PIB.

**CUADRO V.8**  
**HONDURAS: RESULTADO FISCAL 2006**  
(En millones de Lempiras)

Rubro	Monto	Porcentaje PIB
1.Ingresos totales y donaciones	37.292	19,2
2.Gasto total	38.891	20,0
3.Intereses	2.115	1,1
4.Gasto total menos intereses	36.776	18,9
5.Superávit primario (1-4)	516	0,3
6. Déficit (1-2)	-1.599	-0,8
Financiamiento interno neto	66	0,0
Financiamiento externo neto	451	0,2
Disminución en disponibilidad de caja	1.082	0,6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Secretaría de Finanzas (Sefin) y el Banco Central.

Nota: Los datos del PIB corresponden a la base del año 2000.



### Ingresos del presupuesto

En el cuadro V.10 se presenta el panorama del financiamiento del presupuesto de Honduras del año 2006. De los gastos totales, el 88,6% fue financiado con ingresos corrientes, un 7,3% con los ingresos de capital y el resto (4,1%) con los ingresos por financiamiento. En consecuencia, la mayor proporción del financiamiento de los gastos se produjo mediante el pago de impuestos y solo una relativamente pequeña parte se financió con deuda. El 81,1% del presupuesto se financió con ingresos tributarios. Al igual que en los otros dos países considerados en este estudio, durante 2006 los ingresos tributarios aumentaron su participación en los ingresos corrientes. Dentro de los ingresos tributarios, los principales impuestos fueron el Impuesto sobre Producción, Consumo y Ventas (42,1%), el Impuesto sobre la Renta (29,6%) y el Impuesto sobre Servicios y Actividades Específicas (19,7%). La carga tributaria en 2006 fue del 18,8% con respecto al PIB.

Las donaciones financiaron un 5,6% de los gastos totales del GC. Como se puede apreciar en el cuadro anterior, los programas de alivio de deuda son un componente importante de las donaciones y en su conjunto representan más de la mitad de lo que Honduras recibe por este concepto.

**CUADRO V.9**  
**HONDURAS: COMPOSICIÓN DE LAS DONACIONES EXTERNAS, 2006**

	Organismos internacionales	Gobiernos extranjeros	Cuenta del milenio	Alivio de deuda Club de París	Alivio de deuda HIPC	Alivio de deuda MRDI	Total
Millones de Lempiras	813,7	113,4	95,8	133,2	896,2	118,9	2.171,2
Porcentaje del total	37,5	5,2	4,4	6,1	41,3	5,5	100,0

Fuente: Liquidación de presupuesto del año 2006.

HIPC: Iniciativa de alivio a los países muy endeudados.

MRDI: Alivio de la deuda multilateral.

### Gasto del presupuesto

Los gastos corrientes y de capital se ilustran en el cuadro V.10. Los gastos corrientes integraron el 83,4% del total de gastos, mientras que los gastos de capital constituyeron el 16,6% de ese total. Dentro de los gastos corrientes, el rubro de remuneraciones (43,8% del gasto total), una de las rigideces más importantes, fue el mayor seguido por el de las transferencias corrientes (21,4%) y el de compra de bienes y servicios (12,7%). En cuanto a los gastos de capital, las transferencias de capital fueron el mayor rubro de esos gastos (9,8% del gasto total), seguidas por los relativamente bajos gastos de inversión real directa (6,6%). Por medio de las transferencias corrientes y de capital se trasladaron fondos para una importante parte de los gastos que se realizan al amparo de rigideces fiscales.

**CUADRO V.10**  
**HONDURAS: GASTOS TOTALES DEL PRESUPUESTO DE ESTADO, 2006**  
(En millones de Lempiras)

Concepto	Monto	Porcentaje del total de gastos
A. Ingreso total y donaciones	37.292	95,9
Corrientes	34.441	88,6
Ingresos tributarios	31.549	81,1
Ingresos no tributarios	2.892	7,4

(continúa)

Cuadro V.10 (conclusión)

De capital	2.851	7,3
B. Gastos	38.891	100,0
Corrientes	32.421	83,4
Remuneraciones	17.026	43,8
Compra de bienes y servicios	4.957	12,7
Intereses	2.115	5,4
Transferencias corrientes	8.323	21,4
De capital	6.470	16,6
Inversión real directa	2.582	6,6
Transferencias de capital	3.807	9,8
Inversión financiera	81	0,2
C. Déficit	(1.599)	
D. Financiamiento	1.599	4,1
Endeudamiento interno neto	66	0,2
Bonos	2.132	5,5
Amortizaciones	2.066	5,3
Endeudamiento externo neto	451	1,2
Préstamos	3.198	8,2
Amortizaciones	2.747	7,1
Disminución en disponibilidades de caja	1.082	2,8

Fuente: Secretaría de Finanzas (Sefin), Presupuesto Ejecutado 2006.

## B. Inflexibilidades y rigideces fiscales

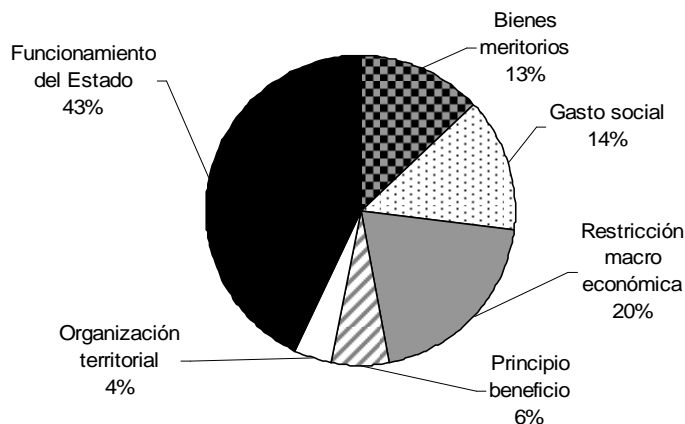
### *Origen de rigideces e inflexibilidades fiscales*

El origen y justificación de las rigideces fiscales en Honduras se debe fundamentalmente a la presión de diferentes grupos de interés del país que, durante los años recientes, han tratado de garantizarse porcentajes definidos del presupuesto para hacer frente a las diferentes tareas que les corresponden, o bien para mejorar la situación de sus remuneraciones. A consecuencia de lo anterior, muchos de los ingresos están preasignados a entidades descentralizadas o autónomas, como las municipalidades (5% de los ingresos tributarios), la Corte Suprema de Justicia (3% de los ingresos tributarios), la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (6% de los ingresos tributarios), la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI) (hasta un 2,5% de los ingresos tributarios), o bien, a grupos de interés debidamente organizados, como en el caso de los maestros y los empleados del sector salud, que se han asegurado preasignaciones a través de estatutos específicos para cada uno de los dos sectores. Asimismo, existen rigideces fiscales para dar cumplimiento a programas de infraestructura, como es el caso del Fondo Vial, que debe recibir el 40% de los ingresos por aporte al patrimonio vial, lo que hasta ahora solamente se ha cumplido en una escala moderada.

### *Clasificación e importancia de las rigideces fiscales*

En el gráfico V.8 se presenta una clasificación de las rigideces fiscales de la República de Honduras. Como puede observarse, el rubro más importante corresponde al funcionamiento del Estado, en que se incorpora a los salarios. El segundo rasgo según su importancia es el de restricción macroeconómica, en el que se incluyeron gastos que corresponden a recursos excepcionales, relacionados con el alivio de deuda en el marco de la ERP.

**GRÁFICO V.8**  
**HONDURAS: DISTRIBUCIÓN DE LAS RIGIDECES PRESUPUESTARIAS, 2006**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Secretaría de Finanzas (Sefin).

### *Evaluación de las rigideces*

De acuerdo con el cuadro V.10, el rubro de salarios representa la mayor rigidez fiscal de Honduras, la que asciende en su totalidad al 49,4%<sup>148</sup> de los ingresos corrientes, tomando en cuenta los gastos concomitantes de seguridad social (4,2% de los ingresos corrientes) y de prestaciones sobre nómina salarial (1,9% de esos ingresos). En consecuencia, casi el 50% de los ingresos corrientes está comprometido por la rigidez fiscal de las remuneraciones. Esta rigidez fiscal proviene de disposiciones contenidas en el Código de Trabajo en relación con las remuneraciones en general de los empleados públicos, pero principalmente, como ya se indicó, de los Estatutos acordados con los maestros y los empleados del sector salud. Por otra parte, también es interesante analizar que los gastos totales del sector educación, al que por ley se le deben de trasladar fondos equivalentes al 7% del PIB, y los del sector salud, incluidos los salarios y otros gastos, representan el 49,1% de los ingresos corrientes, tomando en cuenta los respectivos gastos de seguridad social y de prestaciones sobre nómina salarial.

El pago del servicio de la deuda, incluidos intereses y amortizaciones, representa el 20,1% de los ingresos corrientes. Como ya se señaló, esta rigidez macroeconómica contractual ha venido disminuyendo desde el año 2000 a consecuencia de los programas de alivio de la deuda de Honduras<sup>149</sup>. Las rigideces establecidas en la Constitución en favor de la Corte Suprema de Justicia (3% de los ingresos tributarios) y de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (6% de los ingresos tributarios) representan el 8,1% de los ingresos corrientes. La rigidez fiscal del Fondo Vial, que consiste en trasladar a ese Fondo hasta el 40% del impuesto a los derivados del petróleo, representa un 2,0% de los ingresos corrientes, muy por debajo de lo que correspondería si se diera estricto cumplimiento a los términos establecidos para esta rigidez. Los aportes provenientes de los impuestos a los cigarrillos, cerveza y tabaco, que deben trasladarse a varios programas y fondos para la juventud, el deporte y otros, constituyen una rigidez fiscal equivalente a un 2,8% de los ingresos corrientes.

<sup>148</sup> Este valor corresponde a la suma de Sueldos y Salarios (43,3%), que incluye a los salarios de los maestros (23,5%), los salarios de los médicos, las enfermeras y otros empleados de salud (7,3%) y a otros salarios de la administración central (12,5%); Cuotas IHSS (4,2%); y Prestaciones sobre nómina salarial (1,9%), que comprende Prestaciones sociales, beneficios y compensaciones (0,4%) y Clases pasivas (1,5%). Estas cifras pueden verse en el Cuadro V.11

<sup>149</sup> Mientras que en el año 1995 los pagos por intereses eran equivalentes al 5% del PIB (base 1978), estos se redujeron al 1,6% en el año 2000. En 2006 ya eran iguales a un 1,1% del PIB.

**CUADRO V.11**  
**HONDURAS: CLASIFICACIÓN DE LAS RIGIDECES FISCALES**  
**DE ACUERDO CON SU RASGO DOMINANTE, 2006**

Rasgo dominante	Tipo de rigidez	Justificación	Rigidez por		En % de los ingresos corrientes
			Ingreso	Gasto	
Principio del beneficio	Seguridad social				
	Cuotas al IHSS	Legal		X	4,2
	Prestaciones sobre nómina salarial: Prestaciones sociales, beneficios y compensaciones	Legal		X	0,4
	Clases pasivas	Legal		X	1,5
Organización territorial	Asignación condicionada sin contraparte Municipalidades	Legal	X		4,2
Excepcionalidad del recurso	Programa alivio de la deuda <sup>a</sup>				
	Aporte a ERP	Contractual		X	7,7 <sup>a</sup>
Funcionamiento del Estado	Sueldos y salarios				
	Salarios maestros <sup>b</sup>	Estatuto legal		X	23,5
	Salarios médicos, enfermeras y otros empleados de salud <sup>b</sup>	Estatuto legal		X	7,3
	Otros salarios de la administración central	Económica		X	12,5
	Otros aportes con ingresos corrientes DEI	Legal	X		0,9
Bienes Meritorios sujetos a norma legal	Establecidas en la Constitución: Corte Suprema de Justicia <sup>c</sup>	Constitucional	X		2,9
	Universidad nacional Autónoma de Honduras <sup>c</sup>	Constitucional	X		5,2
	Aportes de impuestos con destinos específicos (Impuesto sobre productos de petróleo, cigarrillos, cerveza y licor)				
	Fondo Vial	Legal	X		2,0
	Fondos y programas varios	Legal	X		2,8
Definiciones políticas vinculadas con el gasto social	Gastos prioritarios: Educación <sup>d</sup>	Legal		X	9,0
	Salud <sup>d</sup>	Legal		X	5,3
Restricción macroeconómica	Pago de servicios de la deuda <sup>e</sup> (amortizaciones e intereses)	Económico-contractual		X	20,1
Total					101,8 <sup>f</sup>
Implícitas	Diferentes tipos de gastos tributarios				No disponible

Fuente: Secretaría de Finanzas (Sefin), Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, Ejercicio Fiscal 2006.

<sup>a</sup> Se contabiliza en el presupuesto como pago de servicios de deuda.

<sup>b</sup> Forman parte del presupuesto de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP).

<sup>c</sup> Incluye las respectivas remuneraciones.

<sup>d</sup> Excluye las remuneraciones. Forma parte del presupuesto de la ERP.

<sup>e</sup> Incluye el aporte al programa de la ERP.

<sup>f</sup> El exceso de gastos sobre el 100% de los ingresos corrientes se cubre con ingreso por financiamiento neto (deuda).

IHSS: Instituto Hondureño de Seguridad Social.

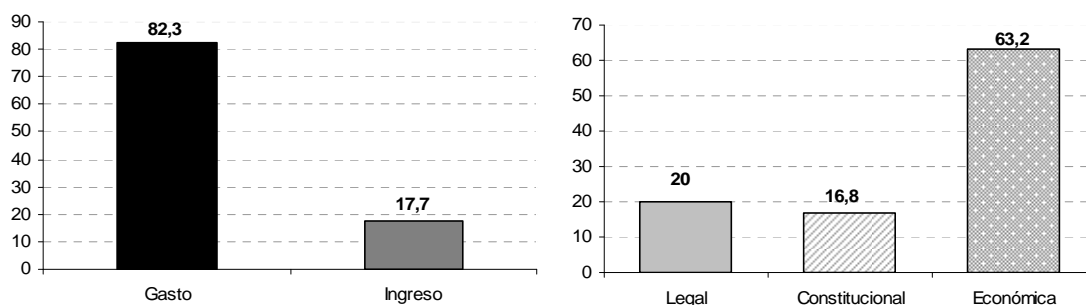
DEI: Dirección Ejecutiva de Ingresos.

La rigidez fiscal condicionada a la asignación de las municipalidades representa un 4,2% de los ingresos corrientes (4,6% de los ingresos tributarios), porcentaje menor al establecido por la ley que equivale al 5% de los ingresos tributarios para todas las municipalidades, más un 4% adicional de

los ingresos tributarios para las municipalidades de los puertos. Cabe señalar que, con respecto a la rigidez derivada del programa de alivio a la deuda, que consiste en el aporte al programa de Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) del correspondiente monto anual de condonación de la deuda, ese aporte no queda indicado en términos contables de forma explícita en el presupuesto de ingresos y egresos de la República de Honduras, sino en el rubro de pagos de servicios de la deuda por intereses y amortizaciones. A la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI), encargada de ejercer las funciones de supervisión y control de la recaudación de impuestos, se le trasladaron recursos para su presupuesto por el equivalente a un 0,9% de los ingresos corrientes. De acuerdo con la respectiva rigidez fiscal establecida por ley, se le deben trasladar recursos hasta por un 2,5% de los ingresos tributarios.

La totalidad de las rigideces fiscales en Honduras ascendió en 2006 al 101,8% del total de los ingresos corrientes. Las rigideces fiscales del presupuesto de Honduras son numéricamente mayores por parte del gasto que de los ingresos, y las rigideces por parte del gasto representaron el 82,3% del total de los gastos rígidos, como se aprecia en el gráfico V.9. Las rigideces se justifican por disposiciones constitucionales, legales y económicas. En cuanto a los gastos tributarios, no fue posible obtener información consistente sobre ellos, aun cuando las opiniones expresadas por funcionarios y técnicos del Gobierno de Honduras, que fueron consultados para fines de este estudio, indicaron que el monto del gasto tributario en Honduras es relativamente elevado.

**GRÁFICO V.9**  
**HONDURAS: CLASIFICACIÓN DE RIGIDECES SEGÚN JUSTIFICACIÓN U ORIGEN**  
(En porcentajes de las rigideces totales)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Secretaría de Finanzas (Sefin).

En cuanto a las perspectivas futuras de las rigideces fiscales, las autoridades y funcionarios del Gobierno de Honduras ven escasas posibilidades de que estas puedan reducirse en el mediano plazo. En opinión de esas autoridades y funcionarios, el hecho de que las rigideces fiscales están predeterminadas por la Constitución, normas legales, demandas de la ciudadanía o de grupos de poder, así como por compromisos del Gobierno, como en el caso de los salarios, deja un margen muy limitado para poder prever su reducción. La posibilidad de modificar la Constitución y las leyes relacionadas con las rigideces parece muy remota y difícil. La rigidez derivada del pago de servicio de la deuda, aunque actualmente ésta condicionada al programa de alivio a la deuda, ha creado nuevas rigideces en relación con el apoyo al programa ERP. En la actualidad se están manifestando requerimientos de rigideces fiscales adicionales, como en el caso de la Municipalidad de Tegucigalpa, que está solicitando una asignación adicional obligatoria equivalente al 3% de la recaudación de los ingresos tributarios.

Algunas rigideces del pasado han desaparecido, como por ejemplo, la del gasto militar, pero han aparecido otras nuevas como las relacionadas con el programa de seguridad. Para algunos funcionarios, el Estado de Honduras se encuentra capturado por los grupos de interés en términos presupuestarios. Por otra parte, la eficiencia y eficacia de los gastos objeto de las rigideces fiscales es puesta en duda por la mayor parte de los funcionarios consultados, ya que la asignación de los

recursos de esas rigideces se efectúa de forma automática y mecánica, sin que sea posible evaluar los resultados que esos gastos están produciendo dentro del contexto general de un programa de desarrollo y dentro de un contexto más específico relacionado con la obtención de los objetivos que, de una u otra forma, han justificado el surgimiento de las rigideces.

Las expectativas de una reducción de las rigideces fiscales en Honduras parecen difíciles en el mediano plazo. Sin embargo, teniendo en cuenta que la principal rigidez fiscal se relaciona con las remuneraciones en el sector público, Honduras debe de orientarse hacia un enfoque de ajuste más equilibrado que incluya estrategias de contención de los incrementos salariales de los empleados públicos, especialmente de los sectores de educación y salud. El tamaño de la nómina salarial pública no debe de continuar creciendo como ha ocurrido en los últimos años. Este aumento ha traído también como consecuencia una reducción de la inversión pública.

En lo atinente a las rigideces fiscales que establecen transferencias obligatorias a entidades y programas, es recomendable que las autoridades establezcan como un requerimiento la elaboración y ejecución de programas de gasto por parte de las entidades en cuyo favor se han establecido esas preasignaciones de gasto. También se recomienda una mayor supervisión y control en la ejecución de programas, con el objeto de que los recursos asignados mediante las rigideces fiscales colaboren eficiente y efectivamente en el proceso de desarrollo del país. Asimismo, se recomienda fortalecer el programa de indicadores de eficiencia y de resultados que las autoridades recientemente han comenzado a poner en práctica.

## **D. Comparación cuantitativa de las rigideces de los tres países**

### **1. Porcentaje total de las rigideces fiscales**

En el cuadro V.12 se presenta un resumen comparativo, en términos de ingresos corrientes, de las rigideces fiscales en Guatemala, Costa Rica y Honduras. El total de rigideces fiscales de Costa Rica ascendió en el año 2006 al 161,3% de los ingresos corrientes, mientras que en el caso de Honduras llegó al 101,8% y en el de Guatemala al 99,8%. El exceso de gastos sobre el 100% de los ingresos corrientes se pagó, en el caso de los tres países, con ingresos por financiamiento neto (endeudamiento neto). De acuerdo con los datos anteriores, Costa Rica es el país de los tres considerados en este estudio que tiene mayores rigideces fiscales, mientras que Guatemala y Honduras tienen un nivel de rigideces fiscales menor en términos de porcentaje de los ingresos corrientes. En los anteriores totales de rigideces fiscales no se incluyen las rigideces implícitas vinculadas con el gasto tributario. En relación con este tipo de rigidez fiscal, no fue posible obtener información consistente en los casos de Costa Rica y Honduras. En el caso de Guatemala, la información obtenida permite cuantificar que las rigideces implícitas en el año 2006 fueron equivalentes al 63,5% de los ingresos corrientes.

**CUADRO V.11**  
**RESUMEN COMPARATIVO DE LAS RIGIDECES FISCALES**  
**EN GUATEMALA, COSTA RICA Y HONDURAS**  
*(En porcentajes de ingresos corrientes)*

Rasgo dominante	Tipo de rigidez	Guatemala	Costa Rica	Honduras
		Porcentaje de los ingresos corrientes		
Principio del beneficio	Seguridad social:	1,4	4,9	4,2
	Prestaciones sobre nómina salarial:	6,5	17,2	1,9
Organización territorial	Asignación a municipalidades	11,2	0,7	4,2
Excepcionalidad del recurso	Asignación de recursos de programa alivio de la deuda	-	-	(7,7)
	Sueldos y salarios	22,7	8,3	43,3
Funcionamiento del Estado	Gastos financiados con ingresos propios	1,2	-	-
	Otros aportes a instituciones con ingresos corrientes	5,4	1,5	0,9
Bienes meritorios sujetos a norma legal	Aportes constitucionales (menos municipalidades)	6,7	13,3	8,1
	Aportes de impuestos con destinos específicos	9,9	5,2	4,8
Definiciones políticas vinculadas con el gasto social	Gastos prioritarios	4,4	25,9	14,3
Restricción macroeconómica	Pago de servicios de la deuda (intereses y amortizaciones)	28,2	83,1	20,1
	Costo política monetaria	4,0	1,2	-
Total		99,8	161,3	101,8
Implícitas	Gasto tributario	63,5	No disponible	No disponible

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Ministerios de Hacienda de Costa Rica, Guatemala y Honduras.

## 2. Principio del beneficio

En términos de seguridad social, Costa Rica es el país que tiene un porcentaje mayor de ingresos corrientes destinados a este rubro (4,9%). Le siguen Honduras (4,2%) y Guatemala (1,4%). En cuanto a prestaciones sobre nómina salarial, Costa Rica tiene un porcentaje mayor de ingresos corrientes asignados a ese rubro (17,2%), seguido de Guatemala (6,5%) y Honduras (1,9%). El mayor porcentaje de Costa Rica obedece al régimen de pensiones de ese país, mientras que en los otros países la cobertura de la seguridad social y otros regímenes de pensiones es muy baja. Debe tomarse en cuenta, sin embargo, que en Guatemala se aprobó un programa de pensiones no contributivas (Ley del Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor), que aumentará en el futuro los gastos relacionados con pensiones.

## 3. Organización territorial

Guatemala es el país que en términos de ingresos corrientes asigna el mayor porcentaje a las municipalidades (11,2%). Esta asignación forma parte de los aportes que por disposición constitucional se deben trasladar a las municipalidades de ese país y también de los recursos IVA-Paz que ascienden a un 1,5% de los ingresos del IVA. Honduras le asigna a las municipalidades por mandato constitucional y por otras leyes el 4,2% de los ingresos corrientes. Finalmente, Costa Rica le asigna un 0,7% de los ingresos corrientes por disposición legal. Este porcentaje es menor al 2% de los ingresos corrientes establecido en la respectiva ley.

#### 4. Excepcionalidad del recurso

Honduras es el único de los tres países considerados en el presente estudio que tiene un programa de alivio de la deuda. Los recursos que Honduras deja de pagar anualmente por concepto de servicio de la deuda deben ser trasladados como un aporte obligatorio al programa de Estrategia de Reducción de la Pobreza. Durante el año 2006, el Gobierno de Honduras trasladó al ERP montos equivalentes al 7,7% de los ingresos corrientes. Un 4,6% de esos recursos se destinaron al pago de salarios en las áreas de educación, salud y seguridad, cuyos presupuestos totales forman parte del programa ERP.

#### 5. Funcionamiento del Estado

En este rubro se incluyen los sueldos y salarios y los gastos financiados con ingresos propios. En lo referente a los sueldos y salarios, Honduras asignó el equivalente del 49,4% de los ingresos corrientes a los sueldos y salarios del sector gobierno. Dentro de estos, los correspondientes a los salarios de maestros, médicos, enfermeras y otros empleados de la salud ocuparon poco más del 70% del total de los salarios. Los sueldos y salarios de Costa Rica y Guatemala, medidos como porcentaje de los ingresos corrientes, son del 32,2% para Costa Rica y del 26,5% para Guatemala. Cabe mencionar que los porcentajes reportados en los cuadros difieren de las cifras mencionadas, debido a que los salarios están incluidos en otras rigideces. Por ejemplo, en el caso de Costa Rica, al eliminar los salarios incluidos en la asignación para la educación, su participación se reduce a tan solo 8,3% de los ingresos corrientes.

Dentro de este rubro también se incluyen aportes de ingresos corrientes a varias instituciones. En el caso de Guatemala, cuyos aportes por este rubro equivalieron al 5,4% de los ingresos corrientes, los aportes se trasladaron al Ministerio Público, Tribunal Supremo Electoral, Superintendencia de Administración Tributaria, Contraloría General de Cuentas, Parlamento Centroamericano, Instituto Nacional de Administración Pública, entre otros. En el caso de Costa Rica, cuyos aportes por este concepto significaron un 1,5% de los ingresos corrientes, los aportes se otorgaron a la Asamblea Legislativa, la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes de la República. Finalmente, en el caso de Honduras, cuyo aporte por este concepto significó un 0,9% de los ingresos corrientes, los recursos formaron parte del aporte específico a la Dirección Ejecutiva de Ingresos.

#### 6. Bienes meritorios sujetos a norma legal

En este rubro se incluyen las rigideces de los aportes constitucionales y de los aportes de impuestos con destinos específicos (véase en detalle en el Anexo N° 1). Costa Rica destinó el 13,3% de sus ingresos corrientes al cumplimiento de las rigideces constitucionales relacionadas con el traslado de recursos al Poder Judicial y a las universidades autónomas. Además, fueron trasladados recursos con fondos provenientes de varios impuestos con destino específico, incluidos los impuestos sobre licores y cigarrillos, por un monto equivalente al 4,3% de los ingresos corrientes para aportes al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), Cruz Roja, Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, Federaciones de Centros Agrícolas Cantonales, Fondo de Vida Silvestre, Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, Fondo para la Niñez y la Adolescencia, Patronatos Escolares y varios otros más.

En Honduras, el 8,1% de los ingresos corrientes se destinaron al cumplimiento de las rigideces establecidas en la Constitución para el financiamiento de la Corte Suprema de Justicia y la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Además, se destinó al Fondo Vial el equivalente a un 2,0% de los ingresos corrientes con recursos provenientes del impuesto sobre productos de petróleo, y un 2,8% a fondos y programas varios con recursos provenientes de los impuestos sobre cigarrillos, cerveza y licores.

Guatemala destinó el 6,7% de los ingresos corrientes para dar cumplimiento a las rigideces derivadas de los aportes constitucionales, excluidas las municipalidades (5,3% de los ingresos corrientes), trasladando recursos en favor del Organismo Judicial, la Corte de Constitucionalidad, la Universidad de San Carlos, el Deporte Federado y no Federado, y la Educación Física y Recreación. En lo que respecta a los aportes de impuestos con destinos específicos, por este concepto las rigideces de Guatemala (15,6% de



los ingresos corrientes) trasladaron recursos provenientes de los aportes IVA–Paz –sin incluir a municipalidades, educación y salud parciales– a los fondos sociales, consejos de desarrollo, seguridad ciudadana y seguridad alimenticia, entre otros, por el equivalente al 10,6% de los ingresos corrientes. Además, mediante los aportes de los impuestos sobre bebidas alcohólicas, tabaco y derivados del petróleo otorgaron recursos por un 5,0% de esos mismos ingresos destinados a varios programas.

## 7. Definiciones políticas vinculadas al gasto social

En este rubro de rigideces se incluyen las relacionadas con gastos prioritarios en las áreas de educación para el caso de Costa Rica, y de educación y salud para el caso de Honduras y Guatemala. Como se mencionó anteriormente, la asignación para el sector educativo es significativa en Costa Rica, ya que abarca hasta un 25,9% de los ingresos corrientes. Honduras destinó el 14,3% de los ingresos corrientes a estos gastos prioritarios, y Guatemala el 4,4% de dichos ingresos. En los tres casos se excluyen las remuneraciones de los sectores de educación y salud.

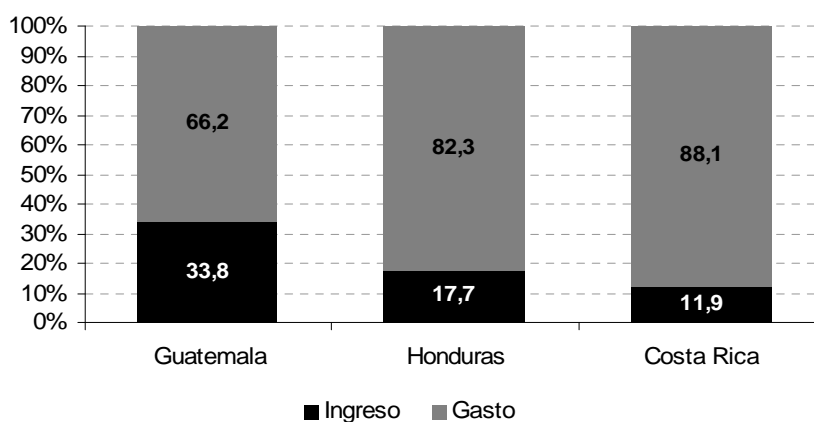
## 8. Restricción macroeconómica

Este grupo comprende las rigideces relacionadas con el pago de servicios de la deuda (amortizaciones e intereses) y el costo de la política monetaria. Costa Rica asignó el equivalente del 83,1% de los ingresos corrientes al pago de servicios de la deuda, porcentaje muy superior a los que destinaron a este pago Guatemala (28,2%) y Honduras (20,1%). En cuanto al costo de la política monetaria, Guatemala destinó un 4,0% de los ingresos corrientes y Costa Rica un 1,0%. En Honduras, durante 2006, aún no existía este tipo de rigidez; sin embargo, hay una presión latente para el pago del costo de las pérdidas contables del Banco Central de ese país.

## 9. Origen de las rigideces

De acuerdo con el origen de las rigideces (gastos o ingresos), los países de este estudio muestran un patrón diferente. En un extremo, Guatemala es el país donde las rigideces por parte de los ingresos son mayores, mientras que en Costa Rica son más elevadas las que se originan por gastos. Al revisar la Constitución de los países este patrón es evidente, ya que en el caso de Guatemala las asignaciones constitucionales predominan por parte del ingreso, mientras que en Costa Rica su origen se relaciona con el gasto. Además, los incrementos en la tasa del IVA que se dieron en Guatemala en 1996 y 2001 provocaron un crecimiento de las rigideces por parte del ingreso en los últimos años.

**GRÁFICO V.10**  
**COSTA RICA, GUATEMALA Y HONDURAS: ORIGEN DE LAS RIGIDECES, 2006**  
(En porcentajes de las rigideces totales)



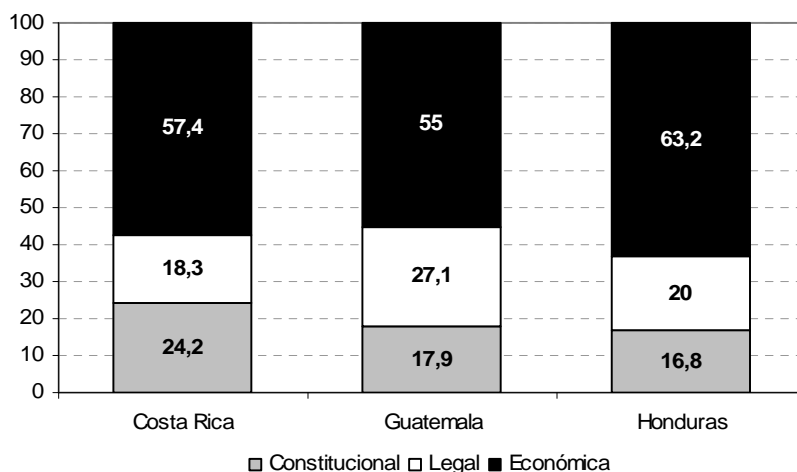
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos oficiales.

## 10. Justificación de las rigideces

En los tres países la justificación más importante para las rigideces es la de tipo económico. Esto se explica por el peso de las remuneraciones y el pago de deuda. Honduras es el país donde su participación es mayor (63,2%), principalmente debido al peso presupuestario de los sueldos y salarios y la reducción reciente de los servicios de la deuda. En Guatemala y Costa Rica el peso es bastante similar (como se puede apreciar en el siguiente gráfico), pero en el caso costarricense es mayor la participación de los recursos destinados al pago de la deuda.

En Costa Rica son mayores las rigideces de carácter constitucional y es el único país que combina rigideces de gasto e ingresos. La Constitución Política de Guatemala y Honduras contiene solo asignaciones por parte de los ingresos. Finalmente, en Guatemala es mayor la proporción de rigideces provenientes de leyes, casi en su totalidad de carácter tributario.

**GRÁFICO V.11**  
**COSTA RICA, GUATEMALA Y HONDURAS:**  
**RIGIDECES SEGÚN SU JUSTIFICACIÓN, 2006**  
*(En porcentajes de las rigideces totales)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos oficiales.

## E. Discusión sobre los resultados

### 1. Comentarios generales

En los presupuestos de los tres países correspondientes al año 2006, las rigideces fiscales se refieren a gastos controlados por disposiciones constitucionales, normas legales y acuerdos contractuales. Esos gastos son mayores o iguales al 100% de los ingresos corrientes y, en consecuencia, los recursos para los gastos sin un control formal provienen del endeudamiento neto. En consecuencia, si no se cambian los mecanismos que atan los gastos en estos tres países, la posibilidad de los respectivos gobiernos de modificar la política fiscal de sus presupuestos es verdaderamente limitada.

En la información utilizada para comparar la situación de los tres países se advierte que el problema de la rigidez del gasto es bastante similar en ellos, con excepción de las rigideces derivadas del pago de los servicios de la deuda y de prestaciones sobre nómina salarial (pensiones) en el caso de Costa Rica, de la rigidez proveniente del pago de remuneraciones en Honduras y de la rigidez

resultante de las asignaciones a las municipalidades y de los aportes por impuestos con destino específico en el caso de Guatemala, cuyos montos en porcentaje de los ingresos corrientes son de los más altos en cada uno de los tres casos.

En los tres países considerados, el origen de las rigideces fiscales está ligado al debate político sobre la asignación del gasto público. Por una parte, diferentes grupos de interés quieren asegurar la obtención de recursos de la Nación para el logro de sus objetivos específicos. Por otra, las rigideces son producto de la lucha por la obtención de espacios políticos entre los organismos Ejecutivo y Legislativo en lo que se refiere al gasto público. Esto se refiere a que se desea, por parte del Organismo Legislativo o bien por el Organismo Ejecutivo, que se asignen fondos a ciertas actividades o instituciones y que esto quede fuera del debate político de cada discusión presupuestaria dentro de las Asambleas o Congresos Nacionales o de posibles readecuaciones del gasto por parte del Organismo Ejecutivo durante el proceso de ejecución del Presupuesto.

En los tres países existe un margen limitado de posibilidades para las decisiones presupuestarias, como consecuencia del alto porcentaje del gasto público que está predeterminado por rigideces fiscales. Estas rigideces, además de estar establecidas por disposiciones constitucionales u otras disposiciones legales, se fundamentan en acuerdos contractuales, como en el caso de la deuda, en demandas de grupos de interés y de la sociedad civil, y en compromisos de gobierno con grupos de interés con alto peso político, como en el caso de maestros, médicos u otros.

Las rigideces fiscales dificultan y limitan la puesta en práctica de planes de gobierno y programas de desarrollo, ya que no se cuenta con los recursos necesarios debido a las limitaciones originadas por las rigideces fiscales. En la práctica, las entidades de gobierno encargadas de la elaboración de los presupuestos se encuentran con la dura realidad de que los recursos de los que pueden disponer libremente son muy escasos e insuficientes para poner en práctica programas considerados como prioritarios para el desarrollo del país, lo que –además de dejar insatisfecha una importante demanda de bienes y servicios públicos– genera frustración dentro del ámbito de las autoridades y funcionarios encargados de la elaboración y ejecución del presupuesto.

La eficiencia y eficacia de las rigideces fiscales en los tres países considerados es débil y limitada. Los recursos de varias rigideces van a parar a manos de instituciones o de grupos que no tienen la suficiente capacidad para ejecutar los recursos asignados. De esta forma, varios gastos prioritarios no reciben los recursos suficientes o, si los reciben, estos son asignados deficientemente a las prioridades vinculadas con el desarrollo. De hecho, la asignación de fondos a cierta actividad no es una garantía de que se logren resultados satisfactorios. Esto se debe a que no existen prácticas que orienten hacia resultados la ejecución del presupuesto, la planificación es débil y los mecanismos de monitoreo y evaluación son incipientes. En otros casos, especialmente dentro de los programas de descentralización territorial, los recursos son trasladados a las municipalidades, por ejemplo, sin que estas elaboren planes y programas razonables de gasto y sin que ellas tengan que aportar recursos propios en contrapartida. Lo anterior, unido a un insuficiente control, facilita actividades de corrupción y de enriquecimiento ilícito. En los tres países, las rigideces debilitan los gastos de inversión.

De acuerdo con el cuadro V.12, de los tres países considerados en este estudio es Costa Rica el que tiene el nivel más alto de rigideces fiscales, medido en términos de ingresos corrientes. Sin embargo, Costa Rica es el país que en la práctica se esfuerza más por obtener un mayor grado de libertad de las rigideces fiscales mediante el incumplimiento de algunas de ellas. En el caso de Honduras, existe una menor flexibilidad en ese sentido y en el caso de Guatemala la flexibilidad es muy reducida, debido a las sanciones administrativas y pecuniarias que conlleva el incumplimiento de la asignación de las rigideces fiscales dentro de un determinado presupuesto.

Las remuneraciones son una de las rigideces fiscales más preponderantes en los tres países, aunque por diferentes razones. Alrededor de entre un 25% y un 50% del presupuesto de los tres países se encuentra preasignado para el pago de remuneraciones con lo que, en promedio, alrededor de un tercio de las rigideces fiscales de los tres países considerados tiene que ver con aspectos relacionados con remuneraciones y otros pagos conexos.

El pago de intereses y amortizaciones de la deuda pública se considera como un componente con un alto grado de rigidez fiscal para cada uno de los tres países objeto del presente estudio. La mayor parte de la deuda de esos países proviene de préstamos concedidos por instituciones financieras internacionales. Estos préstamos, aparte de las condicionalidades que incluyen, conllevan una fuerte obligación de cumplimiento de pago, ya que un eventual incumplimiento puede traer consecuencias negativas a nivel de concesión de crédito comercial, inversión y otras fuentes de recursos. En el caso de Honduras, el programa de alivio de la deuda ha permitido trasladar al programa de ERP fondos de alivio de la deuda, especialmente para el pago de sueldos y salarios en las áreas de educación, salud y seguridad. Sin embargo, ese traslado tiene el mismo grado de obligatoriedad que el pago del servicio de la deuda, de tal forma que Honduras contabiliza ese aporte dentro del rubro de servicio de la deuda externa. En el caso de Costa Rica, el monto de la deuda externa se ha reducido sensiblemente lo que, en cierta manera, equivale a una disminución de la rigidez derivada del pago del servicio de la deuda.

Con respecto a los gastos tributarios, denominación utilizada en los tres países considerados para referirse a las exenciones, exoneraciones y devoluciones tributarias que se conceden a ciertos sectores y a ciertos tipos de actividad, no existe información consistente disponible en Costa Rica y Honduras, y la que existe en Guatemala está sujeta a un amplio debate técnico sobre la forma cómo se calcula. En los tres países objeto del estudio y en general en Centroamérica empieza a perfilarse una tendencia a que las exenciones, exoneraciones y devoluciones sean evaluadas técnicamente para determinar una relación de costo/beneficio favorable para el país, debiendo establecerse un sistema de reducción gradual de estas en el mediano y largo plazo, sobre todo ante la futura prohibición de la Organización Mundial de Comercio (OMC) de otorgar estos incentivos a partir del año 2015. Por otra parte, se reconoce que las exenciones y exoneraciones debilitan y merman sensiblemente las captaciones de los principales impuestos de los países considerados.

## **2. Las rigideces y los recursos de cooperación externa**

En el marco de este estudio no fue considerada la cuantificación como rigidez de los recursos provenientes de la cooperación externa. Si bien este tema merece un análisis en mayor profundidad, se comentan algunos aspectos sobre el tema. En primer lugar, el país que cuenta con un mayor aporte de recursos de cooperación internacional es Honduras, seguido de Guatemala. El monto de recursos de cooperación destinados a Costa Rica es poco significativo.

Como segundo punto, puede afirmarse que los recursos tienden a ser un componente rígido del gasto público. Esta rigidez no implica solamente el destino del gasto, sino el cumplimiento de ciertas metas atadas a futuros desembolsos de los préstamos. Por ejemplo, en el caso de Honduras “las metas, indicadores y precondiciones de diversas fuentes de cooperación no siempre han estado bien armonizadas. El resultado es que Honduras no puede cumplir con todas las metas. Esta falta de coordinación también está asociada a un liderazgo gubernamental débil, especialmente en momentos de transición”<sup>150</sup>. Durante un ejercicio fiscal los recursos provenientes de la cooperación internacional son rígidos, en el sentido que su destino no puede modificarse. Sin embargo, en el horizonte de varios años son relativamente más flexibles que los derivados de normas legales, ya que pueden modificarse de acuerdo con las prioridades establecidas por el organismo ejecutivo.

## **3. Comentarios sobre las rigideces fiscales y el bienestar**

Por una parte, al garantizar recursos del presupuesto para actividades prioritarias, las rigideces fiscales aseguran que estas cuenten con el financiamiento suficiente e independiente de los vaivenes de la coyuntura económica y de la situación del presupuesto. Bajo este punto de vista, las rigideces que aseguran recursos financieros para la puesta en marcha de actividades prioritarias como la educación y la salud pueden considerarse como positivas y favorables para promover el desarrollo de un país y por ende, el bienestar de sus ciudadanos.

---

<sup>150</sup> ICEFI (2007), “Política fiscal en la Encrucijada: el caso de América Central”.

Desde otro punto de vista, sin embargo, las rigideces fiscales que garantizan recursos para actividades no prioritarias o para actividades orientadas a favorecer intereses de grupos específicos de la sociedad y no de la sociedad en su totalidad, pueden ser objeto de crítica. Las rigideces que, por ejemplo, garantizan fondos para organizaciones o instituciones con fines particulares –como por ejemplo, el deporte u organizaciones de beneficencia– o bien garantizan recursos para instituciones que promueven actividades en favor de grupos particulares pueden considerarse como negativas y poco favorables para promover el desarrollo del país y el bienestar de toda la población. En ese sentido, pueden favorecer el desarrollo y bienestar o bien dificultarlo e incluso anularlo. Por lo cual, la evaluación de cada una de ellas debe realizarse caso por caso.

Los salarios, una de las mayores rigideces fiscales en los tres países, son parte del funcionamiento del gobierno que es necesario para el desempeño de sus funciones. Sin embargo, también hay que tener en cuenta la posibilidad de que esta rigidez favorezca la contratación de personas que no tienen una calificación especial para trabajar en el gobierno, o que tampoco cuentan con los incentivos adecuados para desempeñarse adecuadamente. En este caso, la rigidez salarial no promueve el bienestar general del país y puede abrir la puerta a determinados tipos de corrupción o clientelismo.

Las rigideces fiscales derivadas del servicio de la deuda oscilan entre alrededor del 20,1% de los ingresos corrientes para Honduras y un poco más para Guatemala hasta el 86,9% de esos ingresos para Costa Rica. En este último país prácticamente la casi totalidad de los ingresos corrientes se destinan al pago del servicio de la deuda, lo que hace necesario la contratación de nueva deuda a fin de obtener recursos para financiar el resto de actividades incluidas en el presupuesto, ya se trate de gastos rígidos o no.<sup>151</sup> En este caso, cuando el endeudamiento es excesivo, el servicio de la deuda acapara recursos que se habrían destinado a actividades de desarrollo económico que podrían incidir en el bienestar de la población en el largo plazo, lo que se traduce en el recorte de otros programas, como los de infraestructura, por ejemplo.

Las pensiones son otra importante rigidez fiscal al menos en Costa Rica, aunque es previsible que su importancia aumente en el futuro en Guatemala y Honduras. Si bien el mantenimiento de un sistema de pensiones tiene un alto significado social que no se cuestiona, el problema de las pensiones se relaciona con su financiamiento en el largo plazo. En los casos en que la ingeniería financiera de los programas de pensiones no logra establecer mecanismos autosuficientes de financiamiento, sino que se apoya en ingresos del Estado, la carga financiera de esas pensiones para el gobierno y, por ende, la rigidez fiscal que las acompaña puede ser dificultosa, complicada e incluso peligrosa desde el punto de vista del equilibrio financiero y fiscal. Cuando las aportaciones no son suficientes para los gastos del futuro y en parte dependen y se financian con ingresos tributarios, la carga futura de esos sistemas puede ser muy elevada y su rigidez fiscal, aparte de ser difícil, puede mermar amplios montos de recursos que podrían invertirse en áreas prioritarias de desarrollo económico y social.

Las rigideces fiscales que garantizan aportes a instituciones y entidades de diversa índole son probablemente las que causan más debate en el seno de la sociedad y de los especialistas en política económica. Exceptuando los aportes o transferencias a instituciones necesarias para el mantenimiento del Estado de Derecho y su funcionamiento, como son, el Poder Judicial, la Corte de Constitucionalidad, el Congreso o Asamblea, la Contraloría General, el resto de aportes o transferencias a otras instituciones descentralizadas o ajenas al gobierno refleja en gran parte las presiones de grupos de interés para la obtención de recursos dirigidos a fines específicos y no necesariamente relacionados con el bien común. Este tipo de rigideces tiende a proliferar en varios países y en el caso de Guatemala, Costa Rica y Honduras es una probable fuente de nuevas rigideces en el mediano plazo. Dentro de estas rigideces, las transferencias a municipalidades, consejos de desarrollo, universidades y fondos sociales son las que más dudas suscitan en términos de la eficiencia

---

<sup>151</sup> Afortunadamente, en el año 2006 los ingresos tributarios en Costa Rica superaron generosamente a los que habían sido estimados inicialmente cuando se preparó el presupuesto, lo que permitió que el Gobierno de ese país pudiera amortizar una mayor cantidad de deuda que la programada y reducir así el saldo de la deuda. La reducción de la deuda es un hecho positivo, aun cuando durante 2006 y en los subsiguientes próximos años el monto de pagos por concepto de servicio de la deuda en Costa Rica continuará siendo alto en comparación con los pagos por ese concepto en Honduras y Guatemala.

y eficacia de los gastos realizados con los recursos que se proveen a través de ellas, a pesar de que, en el caso de las municipalidades y consejos de desarrollo, se reconoce la contribución de esas aportaciones a los programas de descentralización. Dentro de un marco de mejoramiento y fortalecimiento de la eficiencia y eficacia de los gastos amparados en rigideces fiscales, los indicadores de eficiencia y de resultados del gasto adquieren una preponderancia especial. Probablemente sobre este tipo de rigideces debe de enfocarse de forma especial el análisis económico y el análisis de políticas económicas.

En lo que respecta a la infraestructura física, las asignaciones destinadas a los fondos de conservación vial, por ejemplo, demostraron ser una de las rigideces más flexibles, dado que los montos que son presupuestados regularmente mostraron una ejecución por debajo de la asignación prevista.

Los programas de alivio de la deuda reducen teóricamente la rigidez fiscal relacionada con el pago de intereses y amortizaciones del servicio de la deuda. Sin embargo, cuando los programas de alivio de la deuda están condicionados a que los aportes de intereses y amortizaciones condonados se destinen a programas específicos –como el programa de Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) en Honduras, o programas relacionados con la protección del medio ambiente, como en el caso de otros países–, implícitamente crean nuevas rigideces fiscales que pueden llegar a ser más complicadas que las del servicio de la deuda. Las rigideces fiscales creadas como consecuencia de programas de alivio de la deuda deben estar bajo la competencia y discrecionalidad de las autoridades fiscales para evitar la creación de nuevas rigideces fiscales, o bien, si se establecen como una rigidez fiscal, deben estar dentro del contexto de programas bien definidos y diseñados en áreas prioritarias y que integren sistemas de indicadores de evaluación de eficiencia y de resultados de esos programas. En el caso de Honduras, el ERP ha estado sujeto a críticas por la defectuosa programación y ejecución de sus actividades, debido a la imperfecta alineación del gasto ERP con las metas ERP, la inadecuada dirección hacia la pobreza y las ineficiencias en la administración de esos fondos. Sin embargo, se ha criticado también el alto grado de condicionalidad, léase rigidez, que ha sido impuesto por los países o instituciones integrantes del programa de alivio de la deuda de ese país. Probablemente, se podrían lograr mejoras en el alineamiento e impacto del gasto del ERP si se lograra integrarlo con el proceso presupuestario del GC.

El costo de la política monetaria se ha transformado en una rigidez fiscal, ya que por acuerdo o por ley las autoridades fiscales deben cubrir las pérdidas operativas del Banco Central derivadas de programas específicos, como por ejemplo, los programas de estabilización monetaria, de combate a la inflación o de mantenimiento de tipos de cambio preestablecidos. Actualmente, esa rigidez existe en Guatemala y Costa Rica donde esta restricción está inmersa en un amplio debate y hay una fuerte tendencia para adoptarla en Honduras. El punto central del debate es si el alto costo de esos programas – como en el caso de Guatemala, donde el programa monetario de estabilización de la inflación ha tenido un costo mayor de 20 mil millones de Quetzales durante los últimos ocho años– justifica los moderados logros que se obtienen, o si bien, se podrían poner en práctica otras alternativas menos costosas y más eficientes de política monetaria y de política económica. También está en el debate el tema de la conveniencia de cubrir las pérdidas operativas del Banco Central con recursos tributarios que podrían destinarse a actividades prioritarias de tipo social. Para algunos investigadores de política económica no es razonable que se utilicen políticas monetarias que conllevan pérdidas operativas en los bancos centrales y que, a la larga, aumentan la emisión monetaria con potencialidad de producir inflación – resultado contrario al que se pretende obtener– y deben ser cubiertas con recursos tributarios. En términos de bienestar, la rigidez fiscal del pago del costo de la política monetaria podría considerarse como positiva, ya que supuestamente contribuye a evitar el posible surgimiento de tasas de inflación altas. No obstante, desde el punto de vista de la eficiencia puede considerarse más bien como negativa, ya que absorbe recursos tributarios que podrían ser destinados a otras actividades prioritarias dentro del contexto de desarrollo de los países y favorece que los bancos centrales no se esfuercen en poner en práctica otras alternativas para la obtención de los equilibrios monetarios y financieros.

Dentro de las rigideces del gasto debe considerarse también el gasto de los fondos especiales constituidos para diferentes fines, que destinan recursos del presupuesto para objetivos y para gastos

específicos determinados por la ley. En la realidad, estos fondos se equiparan a pequeños presupuestos para diferentes sectores (gasto social, infraestructura, y otros). Estos mini presupuestos debilitan una discusión unificada, inteligente y razonable del presupuesto y pasan por encima de las decisiones para determinar prioridades en la asignación de los limitados recursos con que cuentan los países. En consecuencia, estos fondos deberían elaborar coherentes y detallados programas de actividad con indicadores de evaluación, control de eficiencia y resultados y producir anualmente sólidos informes sobre el uso de los recursos de que disponen los que, gradualmente, deberían irse incluyendo dentro del presupuesto general y ser objeto de un estudio y análisis por parte del poder Ejecutivo y de otros órganos de control.

En síntesis, las rigideces fiscales pueden favorecer o disminuir el bienestar y desarrollo de un país, dependiendo de la eficiencia y eficacia de los gastos que se realizan con esos recursos y el alcance que tienen para responder a las necesidades de la población de un país. En la medida en que los gastos financiados con rigideces produzcan efectos positivos y beneficios para toda la población, esas rigideces podrán considerarse como positivas, aun cuando restrinjan la capacidad discrecional del Gobierno en la asignación de esos gastos.

## F. Conclusiones

En el presente estudio se han puesto al descubierto una serie de rigideces fiscales en los países de Guatemala, Costa Rica y Honduras que superan el 100% de los ingresos corrientes de cada uno de esos países. En consecuencia, esas rigideces son un principio dinámico para que los tres países aumenten su endeudamiento. Aunque existen diferencias en los montos y porcentajes de las rigideces fiscales, puede afirmarse que las principales son las rigideces derivadas del pago de la deuda externa, las remuneraciones del sector gobierno –que incluyen sueldos, salarios y prestaciones– y los aportes a entidades universitarias y a las municipalidades. Asimismo, los presupuestos de las principales instituciones para el mantenimiento de un Estado de Derecho, como son las Asambleas Legislativas o Congresos, el Poder Judicial, las Cortes de Constitucionalidad o su equivalente y los órganos de control, como las Contralorías Generales, se fundamentan en disposiciones legales provenientes de las Constituciones o de otras leyes que les otorgan derechos y prerrogativas de asignación de recursos, y por ende, constituyen también rigideces fiscales.

Los tres países considerados mostraron durante el año 2006 rigideces fiscales superiores a sus ingresos corrientes. Por lo tanto, debieron utilizar recursos provenientes de deuda interna o externa para cubrir los faltantes en los gastos relacionados con las rigideces y efectuar otros gastos no sujetos a aquellas. Las principales rigideces de los tres países se relacionan con el pago de remuneraciones, el pago de los servicios de la deuda, los aportes constitucionales, otros aportes a varias instituciones con ingresos corrientes, los gastos prioritarios, en el caso de los tres países, así como las pensiones, en el caso de Costa Rica. En todos los casos, las rigideces se fundamentan en disposiciones constitucionales, normas legales, acuerdos contractuales y razones económicas.

La eficiencia de las principales rigideces fiscales en los tres países es modesta y estas no tienen una relación directa con actividades prioritarias para el desarrollo económico, social y político de esos países. Más bien, las rigideces fiscales reflejan tratamientos preferenciales y concesiones derivados de presiones de grupos de interés y de la lucha por la obtención de espacios políticos que mantienen los poderes legislativos y ejecutivos de esos países. Queda muy claro que el diseño y puesta en marcha de la mayoría de las rigideces en los tres países considerados no tienen el propósito de favorecer a la mayoría de la población, ni a los más necesitados dentro de esta. Más bien, son regímenes de protección económica para grupos selectos de la sociedad que no necesariamente tienen una visión de mediano y largo plazo en lo que atañe al desarrollo de los respectivos países.

La rigidez del gasto es un producto común para los tres países considerados, aunque con algunas diferencias que hacen esas inflexibilidades más o menos estrictas. En consecuencia, en los tres países existe una discusión e interés recientes por mejorar la transparencia del gasto público y la eficiencia de su administración, fortalecer la efectividad para la obtención de los resultados esperados,

robustecer la capacidad discrecional del Gobierno para la elaboración y ejecución del presupuesto sin transgredir la ley, y aminorar los efectos negativos de las rigideces fiscales. Todo ello, se espera, puede contribuir en las tareas de desarrollo y aumento del bienestar de los tres países considerados.

A partir de 2006, en los tres países se han puesto en vigencia indicadores de eficiencia para medir los resultados de la ejecución de gasto de los presupuestos. La percepción de autoridades y funcionarios consultados en los tres países es que aun cuando no existen perspectivas de reducción de las rigideces en el mediano plazo, será posible aumentar la eficiencia y la eficacia del gasto por medio de mecanismos más precisos y completos de medición de los resultados y mediante evaluaciones más sistemáticas de la auditoría social realizada por la sociedad civil.

Para las autoridades fiscales de los tres países considerados, la existencia de las rigideces fiscales es un obstáculo para una gestión fiscal eficiente y efectiva. La falta de latitud o ausencia de grados de libertad para administrar el componente financiero del gobierno origina que las decisiones de propuesta de nuevo presupuesto y de su ejecución sean más mecánicas que estratégicas. La posibilidad de establecer un plan y programa de acción fiscal está prácticamente anulada por la existencia de las rigideces fiscales y por el alto componente de ingresos corrientes que estas conllevan. En términos generales, los tres países tienen rigideces fiscales por sobre el 100% de sus ingresos corrientes, lo que significa que las autoridades únicamente pueden establecer estrategias de gasto para la obtención de objetivos de gobierno con recursos provenientes del endeudamiento. Lo anterior es contraproducente por el hecho de que las rigideces favorecen la decisión de las autoridades fiscales y de los gobiernos de aumentar la deuda para poder poner en práctica programas libres y no asignados, que estén en línea con los objetivos de desarrollo de los gobiernos de turno. En términos generales, en los tres países las rigideces debitan los gastos de inversión.

Los miembros de los Congresos y Asambleas Legislativas y los políticos de los partidos que los respaldan parecen no tener una visión objetiva sobre los inconvenientes de las rigideces fiscales. Más bien las miran como mecanismos favorables para tener mayor ingerencia en las decisiones del país, compartir el poder político y los espacios políticos de los países y obtener ventajas económicas personales. Por lo tanto, es probable que los miembros de los Congresos o Asambleas Legislativas continúen favoreciendo las prácticas de crear y aumentar rigideces fiscales para los presupuestos de los gobiernos centrales.

Políticos y congresistas de los tres países, que fueron consultados para fines de este estudio, reconocen que las rigideces fiscales posiblemente pueden producir resultados menos eficientes dentro de la política de gasto. Sin embargo, unánimemente defendieron el sistema de rigideces fiscales argumentando que las decisiones sobre el destino del gasto deben ser compartidas entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Este último poder tiene una comunicación más directa y más representativa con los diferentes grupos de la población que el Ejecutivo y, en consecuencia, puede reflejar mejor las prioridades de gasto de la sociedad de sus respectivos países que el organismo Ejecutivo. Por otra parte, no descartaron que eventualmente las rigideces fiscales puedan facilitar algunas operaciones de corrupción en lo referente a la ejecución del gasto. Sin embargo, consideraron que la eventual corrupción que pueda surgir queda más que compensada con la posibilidad de asignar gastos a áreas y actividades prioritarias para bien de toda la población de sus respectivos países y para dar cumplimiento a las expectativas políticas de los electores de los miembros del Congreso o Asamblea Legislativa.

En este estudio se ha demostrado que cuando se analiza la situación de las rigideces fiscales de forma numérica, como por ejemplo en porcentaje de los ingresos corrientes, quedan de manifiesto los escasos grados de libertad que tiene el Gobierno Central en la asignación de recursos para su plan de gobierno y para el programa de desarrollo en general.



## Bibliografía

- Alesina, A. et al. (1996): "Budget Deficits and Budget Institutions", NBER Working Paper No. 5556.
- Banco Mundial (2007): "Honduras Informe sobre el Gasto Público", Documento de trabajo.
- CEPAL (2007): "Istmo Centroamericano: Evolución económica durante 2006 y perspectivas para 2007", México.
- CMCA (2007): "INFORME ECONOMICO REGIONAL", San José, Costa Rica.
- Contraloría General de la República (2002): "El Sistema Tributario Costarricense: Contribuciones al Debate Nacional", San José, Costa Rica.
- \_\_\_\_\_ (2006): "Informe Técnico. Proyecto de ley de Presupuesto de la República 2006", San José, Costa Rica.
- \_\_\_\_\_ (2007): "Informe Técnico. Liquidación del Presupuesto de la República 2006", San José, Costa Rica
- ICEFI (2005): "10 claves para entender el presupuesto 2006", Boletín de Estudios Fiscales.
- \_\_\_\_\_ (2007): "La Política Fiscal en la Encrucijada: El caso de América Central", Argrafic, Ciudad de Guatemala.
- Kraan, D.J. (1984): "Towards more flexibility of government expenditure: some recent development in the Netherlands", *Policy Sciences* 16, 4 413-27.
- Leonard, Brad et al. (1995): "The role of budget and financial reform in making government work better and cost less", *Public Budgeting & Finance* 15, 1, 4-26.
- Meklin, Pentti et al. (2000): "Expenditure Inflexibility in the State Budget: the Fiscal Policy Latitude of the Council of State in Finland", *Public Administration*, Vol. 78, No.1.
- Ministerio de Finanzas Públicas (2006): "Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. Ejercicio Fiscal 2006.", Guatemala, ciudad
- \_\_\_\_\_ (2007): "Ejecución Presupuestaria 2006", Guatemala, ciudad.
- Ministerio de Hacienda (2006): "Ley de Presupuesto de la República 2006", San José, Costa Rica.
- Schick, Allen (1990a): "Budgeting for results: recent developments in five industrial countries", *Public Administration Review* 50, 1, 26-34.
- \_\_\_\_\_ (1990b): "The capacity to budget", Washington DC: The Urban Institute Press.
- \_\_\_\_\_ (1966): "The road to PPB: the stages of budget reform", *Public Administration Review* 26, 4, 243-58
- Secretaría de Finanzas (2006): "Presupuesto Aprobado de Ingresos y Egresos de la República, Ejercicio Fiscal 2006, Administración Central", Tegucigalpa, Honduras.
- \_\_\_\_\_ (2006): "Informe de la Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la República, Ejercicio Fiscal 2006", Tegucigalpa, Honduras.
- \_\_\_\_\_ (2006): "Memoria de Labores 2006", Tegucigalpa, 2007.
- True, James L. (1995): "Is the national budget controllable?" *Public Budgeting & Finance* 15, 2, 18-32.
- Weidenbaum, Murray L. (1965): "On the effectiveness of Congressional control of the public purse", *National Tax journal* 18. 4, 370-4.
- Wildavsky, Aaron et al. (1988): "The new politics of budgetary process", Harper Collins Publishers.
- \_\_\_\_\_ (1994): "Budgetary control in a decentralized system: meeting the criteria for fiscal stability in the European Union", *Public Budgeting & Finance* 14, 4, 7-22.



## **Anexos**

**ANEXO 1 NORMATIVA LEGAL RELACIONADA CON LAS RIGIDECES**

## Anexo 1.1 Guatemala: Clasificación de las rigideces fiscales de acuerdo con su rasgo dominante, 2006

<b>Rasgo dominante</b>	<b>Tipo de rigidez</b>	<b>Constitución</b>	<b>Ley</b>
Principio del beneficio	Seguridad social	Artículo 100 Artículo 115	Ley Orgánica del IGSS
	Cuotas al IGSS		
	Prestaciones sobre nómina salarial:	Artículo 114	Decreto 63-88 Ley de clases pasivas civiles del Estado, Artículo 18
	Clases pasivas		
Organización territorial	Asignación condicionada sin contraparte Municipalidades	Artículo 257	Decreto 27-92 Ley del IVA (IVA-Paz)
Funcionamiento del Estado	Sueldos y salarios	N.A.	N.A.
Otras definiciones	Gastos financiados con ingresos propios (Cobros por servicios, multas, etc.)	Artículo 170	Decreto 40-94 Ley Orgánica MP Artículo 54 Decreto 1-85 Ley Electoral y de Partidos Políticos Decreto 31-2002 Ley Orgánica Contraloría Artículo 32 Decreto 25-80 Ley Orgánica INAP Artículo 22
	Otros aportes con ingresos corrientes (MP, TSE, , Contraloría, INAP, PARLACEN y otros) <sup>a</sup>		
	Ministerio Público		
	Tribunal Supremo Electoral		
	Contraloría de Cuentas		
	Instituto Nacional de Administración Pública		
	Congreso de la República (incluye Procuraduría de los Derechos Humanos) Instituto de la Defensa Pública Penal		
Parlamento Centroamericano (PARLACEN) SAT <sup>a</sup>	Decreto 129-97, Ley del Servicio Público de Defensa Penal Acuerdo constitutivo Parlacen Decreto 1-98, Artículo 33		
Bienes Meritorios sujetos a norma legal	Aportes Constitucionales (menos municipalidades): <sup>a</sup> Organismo Judicial Corte de Constitucionalidad Universidad de San Carlos Deporte Federado Educación Física, Recreación y Deporte Aportes de impuestos con destinos específicos IVA-Paz (Menos Municipalidades, Educación y Salud Parciales) <sup>a</sup> Fondos Sociales Consejos de Desarrollo Seguridad Ciudadana Seguridad Alimenticia Otros	Artículo 213 Artículo 268 Artículo 84 Artículo 91 Artículo 91	Decreto 27-92 Ley del IVA Artículo 10 “ “ numeral 3 “ “ numeral 2 “ “ numeral 3 c “ “ numeral 3 a

(continúa)

## Anexo 1.1 (conclusión)

	Impuestos sobre bebidas.alcohólicas, tabaco y productos derivados del petróleo. Programas Varios	Decreto 38-92 Ley del Impuesto a la Distribución de Petróleo Crudo y Combustibles derivados del Petróleo Decreto 79-2000 Ley del Impuesto al Cemento Decreto 21-2004 Ley del Impuesto sobre la Distribución de Bebidas Alcohólicas Destiladas, Cervezas y otras Bebidas Fermentadas Decreto 70-94 Ley del Impuesto sobre circulación de vehículos terrestres, marítimos y aéreos
Definiciones políticas vinculadas al gasto social	Gastos prioritarios: Educación <sup>b</sup>  Salud <sup>b</sup>	Decreto 27-92 Ley del IVA Artículo 10 numeral 3 Ley de Impuesto sobre Tabaco y sus derivados, Ley del Impuesto sobre la Distribución de Bebidas Alcohólicas Destiladas, Cervezas y Otras Bebidas Fermentadas
Restricción macroeconómica	Pago de servicios de la deuda Costo Política Monetaria	N.A. Artículo 9 Decreto 16-2002 Ley Orgánica Banco de Guatemala
Implícitas	Gasto tributario	Varios

Fuente: elaboración propia basada en revisión de la legislación del país. Nota: N.A.: No aplica.

<sup>a</sup> No se incluyen los aportes constitucionales al Poder Judicial del 6% de los ingresos corrientes ni la contribución a la Educación del 6% del PIB por cuanto se financian dentro del total de los ingresos. Tampoco se incluye el aporte del 10% de los ingresos corrientes a las Municipalidades previsto en la Constitución Política dado que se encuentra pendiente de aprobación la legislación.

<sup>b</sup> Se suman una serie de impuestos de relativa poca cuantía originados en varias leyes y para un número considerable de entidades como, por ejemplo, los Derechos de Exportación de Banano para las municipalidades de las zonas productoras, Los Derechos de Salida del Territorio Nacional para la Municipalidad de Alajuela y la Aviación Civil, Canon-Consejo de Transporte para la Dirección de Transporte Público y Multas de Tránsito para las Alcaldías de Tránsito.

## Anexo 1.2 Costa Rica: Destinos Específicos del Gobierno de la República por rubro de impuestos y beneficiarios para el ejercicio económico del año 2006

Nombre del Impuesto	Institución <sup>a</sup>	Ley que autoriza	Monto (en millones de Colones)
Impuesto Sobre Renta			15.429,7
	Uni. Autónoma de Heredia	7386	
	Instituto Tecnológico de Costa Rica	7386	
	Uni. De Costa Rica	7386	
	Universidad Estatal a Distancia	7386	
	Patronato Nac. de la Infancia –PANI-	7648	
	Juntas de Ed. Y Ad. De Colegios	6748	
	Consejo Nac. de Desarrollo	6963	
Impuesto a la propiedad de vehículos			6.624,4
	Consejo Nacional de Vialidad –CONAVI-	7798	
Impuesto general sobre las ventas			2.269,5
	Fondo Des.Soc.-Asignaciones Familiares.	6952	
	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal	5682	
Impuestos específicos de consumo (licores y cigarrillos)			5.674,1
	Consejo Nac. Persona Adulto Mayor	7972	
	PANI	7972	
	Inst.s, Alcoholismo y Farmacodependencia.	7972	
	Cruz Roja	7972	
	Consejo Nac. de Rehabilitación	7972	
	Fundación Ayudanos para Ayudar	7972	
	Fundación Mundo de Oportunidades	7972	
	C.C.S.S. (Régimen no Contributivo)	7972	
	Fondo Niñez y adolescencia (MTSS)	7972	
	Patronatos Escolares	7972	
	Ministerio de Educación Pública	7972	
Impuesto único a los Combustibles			36.681,5
	CONAVI	8114	
	Municipalidades	8114	
	Cruz Roja	8114	
	Fondo Nac. de Financiamiento Forestal	8114	
Otros impuestos <sup>b</sup>			18.695,4
<b>TOTAL</b>			<b>85.374,6<sup>c</sup></b>

Fuente: Ministerio de Hacienda.

<sup>a</sup> No se incluyen los aportes constitucionales al Poder Judicial del 6% de los ingresos corrientes ni la contribución a la Educación del 6% del PIB por cuanto se financian dentro del total de los ingresos. Tampoco se incluye el aporte del 10% de los ingresos corrientes a las Municipalidades previsto en la Constitución Política dado que se encuentra pendiente de aprobación la legislación.

<sup>b</sup> Se suman una serie de impuestos de relativa poca cuantía originados en varias leyes y para un número considerable de entidades como, por ejemplo, los Derechos de Exportación de Banano para las municipalidades de las zonas productoras, Los Derechos de Salida del Territorio Nacional para la Municipalidad de Alajuela y la Aviación Civil, Canon-Consejo de Transporte para la Dirección de Transporte Público y Multas de Tránsito para las Alcaldías de Tránsito.

<sup>c</sup> Equivale al 5,2% de los ingresos corrientes.

## Anexo 1.3 Honduras: Clasificación de las rigideces fiscales de acuerdo con su rasgo dominante, 2006

Rasgo dominante	Tipo de rigidez	Constitución	Ley
Principio del beneficio Organización territorial	Seguridad social: • Cuotas al IHSS	Artículo 142 Artículo 143	Decreto 140-1959 Ley del Seguro Social
	Prestaciones sobre nómina salarial: • Prestaciones sociales, beneficios y compensaciones	Artículo 129	Decreto 189-59, Código del Trabajo; decreto 114-54, Ley de jubilaciones para el ramo de justicia; decreto 138-71, Ley de Jubilaciones y Pensiones para los Empleados y Funcionarios del Poder Ejecutivo; decreto 905-80, Ley de Previsión Militar; decreto 32-95 Ley del Instituto Nacional de Previsión del Magisterio.
	• Clases pasivas Asignación condicionada sin contraparte:		
Organización territorial	• Municipalidades	Artículo 363	Decreto 134-90, Ley de Municipalidades y decreto 72-86,
Funcionamiento del Estado	Sueldos y salarios: • Salarios docentes	Artículo 165	Decreto 136-97, Estatuto del docente
	• Salarios empleados del sector salud		Decreto 30-89, Estatuto del médico empleado; Decreto 203-93, Estatuto laboral del cirujano dentista; Decreto 126-94 Estatuto laboral del químico farmacéutico; Decreto 90-99, Estatuto del personal profesional de enfermería de Honduras
	Otros aportes con ingresos corrientes DEI		Decreto 159-94, Ley de la Dirección Ejecutiva de Ingresos
Bienes Meritorios sujetos a norma legal	Aportes Constitucionales (menos municipalidades): • Corte Suprema de Justicia	Artículo 306	
	• Universidad Nacional Autónoma de Honduras	Artículo 161	
	Aportes de impuestos con destinos específicos		Leyes sobre impuestos sobre productos de petróleo, cigarrillos, cerveza y licor
	• Fondo Vial		Decreto 131-93, Ley del Fondo Vial y su reforma contenida en decreto 286-98
	• Fondo y programas varios		Leyes varias
Definiciones políticas vinculadas al gasto social	Gastos prioritarios: • Educación		Leyes varias
	• Salud		Leyes varias
Implícitas	Gasto tributario		Varios

Fuente: elaboración propia basada en revisión de la legislación del país.

**ANEXO 2 DETALLE DE LAS RIGIDECES PRESUPUESTARIAS**  
**Anexo 2.1 Guatemala: detalle de las rigideces presupuestarias 2006**

*(En millones de Quetzales)*

Concepto	Total	Subtotal	Subtotal	Subtotal
Principio del Beneficio	2.258,87			
Cuotas al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social		391,70		
Aporte patronal			391,70	
Clases pasivas		1.867,17		
Aporte para clases pasivas			38,80	
Jubilaciones y retiros			98,45	
Otras pensiones y prestaciones			1.613,22	
Pensiones			116,70	
Organización territorial	3.229,24			
Municipalidades		3.229,24		
Aporte Constitucional			1.591,92	
Aporte IVA-PAZ			1.452,17	
Impuesto circulación de vehículos			90,03	
Impuesto sobre petróleo			90,86	
Impuesto sobre banano			1,10	
Impuesto sobre cable			2,20	
IUSI			0,96	
Funcionamiento del Estado	8.081,34			
Sueldos y salarios		6.556,86		
Total			6.844,20	
(-) Fuente IVA Paz			(113,16)	
(-)Incluidas en Fuente Aportes con destino constitucional			(63,29)	
(-)Educación			(12,59)	
(-)Seguridad ciudadana			(98,30)	
Gastos financiados con ingresos propios (multas, cobros por servicios)		340,85		
Total			518,20	
(-)Remuneraciones			(177,35)	
Otros aportes con ingresos corrientes		979,30		
Ministerio Público			520,6	
Tribunal Supremo Electoral			100,8	
Contraloría			1,7	
INAP			7,5	
Parlacen			13,6	
PDH			65,1	
Congreso			270,0	
Administración Tributaria (SAT)		204,33		
Bienes meritorios sujetos a norma legal	4.744,35			
Aportes Constitucionales (menos municipalidades):		1.939,22		
· Organismo Judicial			636,8	
· Corte de Constitucionalidad			31,8	
· Universidad de San Carlos			796,0	
· Deporte Federado			238,8	
· Deporte No Federado			117,7	
· Educación Física, Recreación y Deporte			118,1	
Aportes de impuestos con destinos específicos				
IVA-Paz (Menos Municipalidades, Educación y Salud Parciales)		2.017,78		
· Fondos Sociales			419,3	
Fovial				64,1
Fonapaz				200,5
FIS				140,4
Fodigua				14,3
· Consejos de Desarrollo			968,3	
· Seguridad Ciudadana			368,0	
· Seguridad Alimenticia			225,1	

(continúa)



## Anexo 2.1 (conclusión)

· Otros (CONAP, S.Obras Sociales, Foncyt, M. Trabajo)	37,1	
Impuestos sobre bebidas.alcohólicas, tabaco y productos derivados del petróleo.	787,35	
Derivados del petróleo		
· Fovial	592,1	
Mantenimiento de la red vial por contrato		554,0
Mantenimiento de la red vial por contrato (Tormenta Stan)		38,1
Impuesto de salida del país	124,81	
· Ministerio de Cultura		6,4
· Aeronáutica		44,8
· CONAP		7,3
· Inguat		66,3
Impuesto al cemento	67,8	
· Vivienda		67,8
· Programas Varios (SIT)	2,6	
SIT		2,32
Ministerio de la Defensa		0,08
Ministerio de Agricultura		0,23
Gastos prioritarios:		
· Educación (IVA-PAZ y Alfabetización)	886,20	
IVA-paz		837,13
alfabetización		49,07
· Salud (Impuesto tabacos y bebidas alcohólicas)	333,71	
Impuesto sobre tabacos		301,11
Impuesto sobre bebidas alcohólicas		32,60
Intereses		3.182,0
Amortizaciones		4.947,5
Costo política monetaria		1.159,5
Gasto Tributario		18.307,40

Fuente: elaboración propia basada en datos del Ministerio de Finanzas Públicas.

## Anexo 2.2 Costa Rica: detalle de las rigideces presupuestarias 2006

*(En millones de Colones)*

<b>Concepto</b>	<b>Total</b>	<b>Subtotal</b>	<b>Subtotal</b>
Principio del Beneficio	361.783,00		
Caja Costarricense de Seguridad Social		79.945,20	
Aporte patronal			60.604,37
Clases pasivas		281.837,80	
Pensiones			281.837,80
Organización territorial	11.728,00		
Municipalidades		11.728,00	
Transferencias corrientes			1.485,00
Transferencias de capital			10.243,00
Funcionamiento del Estado	161.504,70		
Sueldos y salarios		136.305,40	
Total			446.831,60
(-) Educación pública			(310.526,20)
Otros aportes con ingresos corrientes		25.199,30	
Asamblea Legislativa			14.502,4
Contraloría General de la República			9.014,0
Defensoría de los habitantes de la República			1.682,9
Bienes meritorios sujetos a norma legal	302.114,90		
Aportes Constitucionales (menos municipalidades):		216.740,30	
Poder Judicial			104.476,1
Universidades autónomas			112.264,2
Aportes de impuestos con destinos específicos		85.374,60	
FODESAF, CONAVI, Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad y otros (Ver detalle en anexo 1.2)			79.700,50
Impuesto sobre licores y cigarrillos			5.674,10
Derivados del petróleo			
Gastos prioritarios:	423.822,70		
Educación (no incluye universidades)		423.822,70	
Restricción macroeconómica	1.380.747,40		
Amortizaciones e Intereses		1.360.423,10	
Intereses			923.721,0
Amortizaciones			436.702,1
Costo política monetaria		20.324,30	
Pérdidas operativas Banco Central de Costa Rica			20.324,3
<b>Total</b>	<b>2.641.700,70</b>		

Fuente: elaboración propia basada en datos de la CGR.

**Anexo 2.3 Honduras: detalle de las rigideces presupuestarias 2006**  
(En millones de Lempiras)

<b>Concepto</b>	<b>Total</b>	<b>Subtotal</b>	<b>Subtotal Subtotal</b>
Principio del beneficio	2.100,9		
Seguridad social		1.446,5	
· Cuotas al IHSS			1.446,5
Prestaciones sobre nómina salarial:		654,4	
· Prestaciones sociales, beneficios y compensaciones			137,8
· Clases pasivas			516,6
Organización Territorial			
Asignación condicionada sin contraparte	1.446,5		
· Municipalidades		1.446,5	
Programa alivio de la deuda			
· Aporte a ERP		2.652,0	
Funcionamiento del Estado	15.222,9		
Sueldos y salarios		14.913,0	
· Salarios Maestros			8.093,6
· Salarios Médicos, Enfermeras y otros empleados de salud			2.514,2
· Otros salarios de la Administración Central			4.305,1
Otros aportes con ingresos corrientes		310,0	
DEI			310,0
Bienes meritorios sujetos a norma legal	4.442,9		
Establecidas en Constitución:		2.789,7	
· Corte Suprema de Justicia			998,8
· Universidad nacional Autónoma de Honduras			1.790,9
Aportes de impuestos con destinos específicos			
-Impuesto sobre productos de petróleo, cigarrillos, cerveza y licor		1.653,2	
· Fondo Vial			688,8
· Fondos y programas varios			964,3
Definiciones vinculadas al gasto social	4.925,1		
Gastos prioritarios:		4.925,1	
· Educación			3.099,7
· Salud			1.825,4
Pago de servicios de la deuda (amortizaciones e intereses)	6.922,6		
Amortizaciones		4.807,6	
Intereses		2.115,0	
<b>Total</b>	<b>35.060,9</b>		

Fuente: elaboración propia basada en datos de la SEFIN.

**ANEXO 3 DETALLE DEL GASTO TRIBUTARIO DE GUATEMALA**  
(En millones de quetzales corrientes)

GASTO	ISR	IETAAP	IPF	IVA	DAI	VEH.	PETRÓLEO	BEBIDAS	TABACO	CEMENTO	TOTAL	ESTRUCTURA	% DEL PIB
I. Establecidas en la Constitución	658,4	0	9,6	556,2	0	1,1	0,1	0	0	0	1.225,40	6,7%	0,5%
Universidades	60,4	0	3,9	59,9	0	0	0	0	0	0	124,2	0,7%	0,1%
Centros educativos	524,8	0	0,3	297,8	0	0	0	0	0	0	823	4,5%	0,4%
IGSS	21,2	0	4,4	153,9	0	0,8	0,1	0	0	0	180,4	1,0%	0,1%
COG y CDAG	20,1	0	1	15,5	0	0,3	0	0	0	0	36,9	0,2%	0,0%
Iglesias	31,9	0	0	29	0	0	0	0	0	0	60,9	60,9%	0,3%
II. Establecidas en la legislación común	11.498,20	554	31,1	3.968,6	994,3	3,2	30,6	0,1	1,4	0,6	17.082,0	93,3%	7,4%
Maquila (dto.29-89)	247,6	109,8	0	0	0	0	0	0	0	0	357,3	2,0%	0,2%
Zonas francas (dto.65-89)	131,8	78,4	0	0	0	0	0	0	0	0	210,2	1,1%	0,1%
Instituciones de asistencia social	319,9	0	0	559,9	13,5						893,2	4,9%	0,4%
Misiones diplomáticas e internacionales	30,9	0	0	137,9	326,2	1,4	0	0	0	0	496,5	2,7%	0,2%
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	0,5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,5	0,0%	0,0%
Industria (no incluye maquila ni zonas francas)	0	365,8	65,8	0	0	0	0	0,1	1,4	0,6	367,8	2,0%	0,2%
Electricidad y agua	0	0	0	0	0	0	30,3	0	0	0	30,3	0,2%	0,0%
Construcción	0	0	0	103,4	0	0	0	0	0	0	103,4	0,6%	0,0%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	0	0	0	0	0	0	0,3	0	0	0	0,3	0,0%	0,0%

(continúa)

## Anexo 3 (conclusión)

Comercio al por mayor y al por menor	0	0	0	2.454,2	603,1	0	0	0	0	0	3.057,30	16,70%	1,3%
Intermediación financiera	191,8	0	8,2	397,6	0	0	0	0	0	0	597,5	3,3%	0,3%
Instituciones gubernamentales	382,7	0	22,9	103,2	38,1	1,7	0	0	0	0	548,7	3,0%	0,2%
Actividades individuales	10.008,30	0	0	140,9	13,5	0	0	0	0	0	10.162,70	55,5%	4,4%
Cooperativas	184,7	0	0	71,5	0	0	0	0	0	0	256,2	1,4%	0,1%
TOTAL (I + II)											18.307,40	100%	8,0%

Fuente: SAT

Nota: ISR: Impuesto sobre la Renta, IVA: Impuesto al valor agregado, IETAAP: Impuesto extraordinario y temporal de apoyo a los Acuerdos de Paz, IPF: Impuesto sobre productos financieros, DAI: Derechos arancelarios de importación, VEH: Impuesto sobre circulación de vehículos, PETRÓLEO: Impuesto sobre petróleo y sus derivados, BEBIDAS: Impuesto sobre bebidas alcohólicas, cervezas y bebidas no alcohólicas, CEMENTO: Impuesto sobre la distribución del cemento.