

**REFORMAS TRIBUTARIAS EN BOLIVIA**

**Ricardo Carciofi  
Oscar Centrángolo  
Guillermo Barris**

**Proyecto Regional de Reformas de Política Pública  
CEPAL / Gobierno de los Países Bajos**



**NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
Santiago de Chile, 1993**

LC/L.764  
Junio de 1993

Este trabajo fue preparado por los señores Ricardo Carciofi, Oscar Centrángolo y Guillermo Barris, Consultores del Proyecto Regional sobre Reformas de Política para Aumentar la Efectividad del Estado en América Latina y el Caribe (HOL/90/S45).

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

## INDICE

	Pág.
PREFACIO . . . . .	5
I. LA ECONOMIA BOLIVIANA EN LOS OCHENTA . . . . .	7
1. El punto de partida . . . . .	7
2. La crisis y los intentos fallidos de esta- bilización . . . . .	8
3. El programa de estabilización de 1985 . . . . .	9
4. La estabilidad . . . . .	11
II. EL SECTOR PUBLICO. SUS DIMENSIONES Y PRINCIPALES CARAC- TERISTICAS . . . . .	15
1. Crisis y NPE . . . . .	16
2. Los años posteriores al ajuste y otros componentes de la NPE . . . . .	17
III. LA REFORMA TRIBUTARIA . . . . .	19
1. El punto de partida . . . . .	19
2. Características generales y primeros resultados . .	20
3. Características específicas del nuevo sistema tributario . . . . .	22
Notas . . . . .	27
BIBLIOGRAFIA . . . . .	31
CUADROS ESTADISTICOS . . . . .	33

## PREFACIO

El Proyecto Regional sobre Reformas de Política para Aumentar la Efectividad del Estado en América Latina y el Caribe (HOL/90/S45), que ejecuta la CEPAL con la cooperación del Gobierno de los Países Bajos, tiene por objetivo identificar reformas que habiliten a los Estados de la región poner en práctica políticas eficaces para perseguir metas conjuntas de estabilidad macroeconómica, transformación productiva orientada al crecimiento sostenido, y equidad social.

Con ese objeto, el Proyecto se ha propuesto analizar procesos efectivos de reforma de las políticas públicas, en una visión articulada de la reforma del aparato del Estado y de sus relaciones con los grupos de interés y los actores sociales, en el contexto de los desafíos que enfrentan los países de la región en la presente fase de su desarrollo y de las modalidades de funcionamiento que van adquiriendo sus economías.

Para ello, se llevan a cabo análisis de procesos de reforma en diferentes áreas de política pública en un conjunto de países de la región en los que se han emprendido tales procesos. Las áreas seleccionadas corresponden a: reformas tributarias, privatización de empresas públicas, reformas del régimen comercial, reformas laborales y reformas en áreas de política social. Los países seleccionados son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile y México.

A su vez, se realizan análisis comparativos —entre países— de las reformas realizadas en cada área instrumental seleccionada, con el objeto de extraer lecciones referidas a cada área, derivadas de diferentes contextos nacionales.

Finalmente, se pretende integrar los análisis de procesos de reforma en cada país en una visión multidimensional del proceso de reforma del Estado que está teniendo lugar en cada uno de ellos, derivando conclusiones sobre los condicionantes y posibilidades de las estrategias de reforma del Estado en América Latina y el Caribe.

## I. LA ECONOMIA BOLIVIANA EN LOS OCHENTA

### 1. El punto de partida.

A partir de la década del cincuenta, algo después de la "Revolución de 1952",<sup>1</sup> la economía boliviana comenzó a alcanzar altas tasas de crecimiento del PBI, y bajo la influencia de políticas de orientación keynesiana que predominaron en ese período en casi todos los países de la región, la economía boliviana alcanzó durante los setenta un período de relativa prosperidad. Entre 1965 y 1980 la tasa de crecimiento promedio anual de la economía boliviana fue del 4.5%.<sup>2</sup>

El desarrollo boliviano estuvo basado en inversiones financiadas por capital extranjero que, más allá de la ayuda externa, incluyó créditos al sector público o al sector privado con garantía estatal. El destino de esas inversiones no siempre obedeció a criterios claros y a menudo reflejaron la existencia de la distorsión de precios relativos más que los costos de oportunidad de los recursos utilizados, o, en todo caso, fueron el resultado de presión política más que por la adopción de algún criterio económico. En resumen, durante los setenta Bolivia habría generado una deuda de enorme peso sin alcanzar el incremento en la capacidad productiva necesaria para atender los servicios futuros de esa deuda.<sup>3</sup>

Durante aquel período, los agentes económicos estaban habituados a un tipo de cambio relativamente estable y los contratos de precios se reajustaban en intervalos de tiempo largos. Desde 1956 hasta 1981 el tipo de cambio se había devaluado sólo en dos ocasiones, y la inflación anual media entre 1975 y 1980 había llegado al 17.1%.

La trayectoria económica de los años previos a la década del ochenta, que se caracterizó por una tasa de crecimiento económica superior al crecimiento poblacional, permitió ciertos avances aunque no cambiaron los patrones básicos de su economía ni su configuración social: Bolivia es uno de los países de menor ingreso per cápita de la región, al tiempo que presenta un sector campesino atrasado, con importantes contingentes de población indígena escasamente integrados al sector moderno de la economía. Por tanto, las actividades que se desarrollan en el sector informal poseen una mayor entidad que la que reviste en los otros países de este estudio. Estas actividades informales no sólo poseen una dinámica distinta en cuanto a tecnología, empleo, modalidad de los contratos, etc., de la que prevalece en el polo capitalista, sino que aquí también la presencia de las institu-

ciones del estado es más débil. En particular, llegar a estas actividades con el control estatal, de manera de incluirlas en el esquema tributario, no es una tarea sencilla. A modo de ejemplo es suficiente mencionar el caso de la producción de coca. En ella se eslabonan de manera compleja sectores de la producción agrícola, rudimentaria en su mayor parte, con una comercialización eficiente que permite la venta del producto en los mercados de consumo localizados fuera del país. Como se observa, la informalidad de la economía boliviana es distinto del caso de aquellas actividades no registradas que se verifica en economías de mayor grado de desarrollo.

## **2. La crisis y los intentos fallidos de estabilización**

Como el resto de los países de la región, hacia principios de los ochenta Bolivia sufrió las restricciones de financiamiento externo, a las que se le sumaron la caída en los precios internacionales del estaño y gas natural,<sup>4</sup> y los problemas ocasionados por algunos desastres naturales.<sup>5</sup>

La brusca caída del financiamiento externo y la suba de las tasas de interés reales redujeron rápidamente la capacidad de atender los servicios de la deuda y financiar las importaciones bolivianas. La deuda propia del sector público o garantizada por éste alcanzó el 56% del PBI en 1983. Frente a este nuevo escenario los esfuerzos estuvieron dirigidos, fundamentalmente, a corregir el desequilibrio fiscal. Los intentos por reducir el gasto público no fueron posibles debido a la inestabilidad política y al conflicto social que también caracterizaron el período. El déficit que no pudo financiarse con créditos externos se hizo a costa de emisión y atrasos en los pagos a acreedores tanto externos como domésticos.

Entre 1982 y 1985 la erosión de los ingresos tributarios por la existencia de altas tasas de inflación (efecto Olivera-Tanzi), y las pérdidas ocasionadas por el creciente atraso del tipo de cambio oficial con relación al paralelo (una alta proporción de los ingresos fiscales estaban vinculados a la cotización oficial de la divisa) explican gran parte de los desequilibrios fiscales, como será analizado más adelante. Por otra parte, el fuerte reajuste cambiario en un contexto de gran incertidumbre política, produjo una inflexión en el perfil de comportamiento de los agentes económicos, generando actitudes defensivas y especulativas a la hora de establecer precios. Se fue gestando rápidamente en la economía boliviana expectativas inflacionarias que llevó a la adopción de diversos mecanismos de indexación: al principio la inflación pasada, en algunos casos el precio de la gasolina y finalmente el tipo de cambio paralelo. Si bien no reguladas formalmente, estas cláusulas de ajuste se introdujeron de hecho en los contratos privados.

En octubre de 1982, cuando el Presidente Siles Suazo asume el gobierno, encontró una economía con un proceso inflacionario sumamente

acelerado y graves desajustes fiscales en un contexto de agotamiento del modelo de crecimiento. El déficit total del gobierno general en 1982 alcanzaba el 12.8% del PBI y la tasa de inflación media anual estaba en 123.5%.<sup>6</sup> Si bien no se reseña aquí la dinámica del proceso hiperinflacionario, caracterizado por la fuga del peso por parte del público, conviene señalar que durante el período se sucedieron seis planes de estabilización, algunos más y otros menos ortodoxos, pero que fueron ineficaces y más bien aceleraron la inflación. Ellos fracasaron, según algunos, debido a la incapacidad del gobierno de mantener sólidas políticas fiscal y monetaria;<sup>7</sup> según otros porque las estrategias adoptadas traían en su seno contradicciones que las hacían fracasar, ya que intentaban reprimir la inflación (vía congelamiento) que ellas mismas aceleraban por medio de los "shocks" de precios relativos y a través de la creación de mayores expectativas de inflación. Según esta última visión la percepción de la mayor fragilidad financiera del sector público por parte de los agentes económicos ya embarcados en un violento conflicto distributivo, potencializó los mecanismos de aceleración inflacionaria.<sup>8</sup>

Por otra parte, reinstaurada la democracia a fines de 1982, los sectores asalariados, al recuperar espacio político que habían perdido en los años setenta, especialmente durante el régimen militar del general Banzer, buscaron mejorar su participación en el ingreso nacional —cada vez más pequeño— reavivando una violenta pugna distributiva. De esta manera, al compás de la crisis externa y fiscal, los shocks de precios relativos amplificados por mecanismos de indexación cada vez más perfeccionados, condujeron a la economía boliviana a la hiperinflación.<sup>9</sup>

La dinámica hiperinflacionaria (inflación, caída en la cantidad real de dinero, mayor emisión y nuevamente mayor inflación) continuó hasta que la hiperinflación eliminó prácticamente la moneda boliviana como reserva de valor y unidad de cuenta. La tasa anual de inflación alcanzó el 28 000% durante los primeros nueve meses de 1985. Durante este período las pérdidas de ingresos fiscales, al acelerarse la inflación fueron enormes. La propia hiperinflación hace muy difícil obtener estimaciones de las cuentas públicas.<sup>10</sup> De todos modos se puede señalar que durante 1984 el déficit habría alcanzado el 22% del PBI.

En un contexto de una marcada decadencia económica política y social el gobierno que había asumido en 1982 debió conceder elecciones un año antes de lo planeado y, como resultado de las mismas, a partir de agosto de 1985 ocupó el gobierno una coalición de centro-derecha dirigida por Victor Paz Estensoro, como dijimos al principio, el mismo que había liderado la revolución de 1952.

### 3. El programa de estabilización de 1985

El primer objetivo del nuevo gobierno fue la estabilización de la economía. Para ello era necesario reducir la emisión, reducir el gasto público, elevar los recursos y alcanzar un tipo de cambio estable que

evitara la fuga del peso. Para ello, apenas tres semanas después de hacerse cargo del gobierno, el 29 de agosto de 1985, al ser aprobado el Decreto Supremo (DS) 21060, se puso en vigencia un nuevo esquema de política económica con el propósito de poner fin al proceso hiperinflacionario. La política económica se circunscribió a criterios estrictos en materia fiscal y monetaria. Primero, se estableció un mecanismo de estabilización para equilibrar los flujos financieros de las empresas públicas y de la administración central: los gastos se limitaron al nivel financiable con el efectivo disponible. Dado que la reestructuración del Estado llevaría tiempo, en lo inmediato esta "regla de caja" se tradujo en el crecimiento de atrasos en los pagos al sector doméstico privado. Entre otras medidas, se congelaron los salarios del sector público; se paralizaron las inversiones públicas, y se incrementaron las tarifas. Segundo, en materia de política cambiaria, las definiciones adoptadas apuntaron a promover un nuevo modelo económico basado en la libertad de precios, de cambio, de comercio exterior y en la disminución de la protección efectiva. En la práctica el sistema cambiario adoptado fue de flotación "sucia". Se unificaron los tipos de cambio oficial y paralelo, lo cual de hecho significó una fuerte devaluación (90%) y se puso en práctica un sistema "holandés" de licitaciones (llamado "el Bolsín") administrado por el Banco Central, lo que permitió el libre acceso del público a las divisas; esas licitaciones se realizaban diariamente y a un precio superior a la base establecida por el Banco Central, que era, además, el encargado de anunciar la cantidad de dólares disponibles. Se estableció la obligatoriedad de entregar al Banco Central la totalidad de las divisas públicas o privadas procedentes de las exportaciones; el sistema financiero quedó habilitado para comprar o vender divisas bajo su propia responsabilidad; las entidades del sector público que necesitasen activos externos para sus importaciones, deberían adquirirlas en el Banco Central. Complementariamente, se estableció un depósito de 10% del monto de las divisas adquiridas por los importadores privados y un gravamen de la misma cuantía para los exportadores, fueran ellos del sector público o del privado. Empero, esta última medida fue abolida poco tiempo después; en cuanto al comercio de bienes, además de instaurarse un régimen de libre importación, se aprobó un arancel parejo de 10% sobre el valor CIF. Por último, se definieron nuevas normas para la gestión y administración de las principales empresas productoras del Estado, a través de la descentralización y desconcentración de las unidades productivas.

Como resultado del programa el déficit devengado del Gobierno General cayó desde el 10.8 al 1.9 por ciento del PBI entre 1985 y 1986 (ver cuadro 2).<sup>11</sup> La unificación cambiaria tuvo importancia porque gran parte de los ingresos fiscales estaban vinculados con el tipo de cambio. De todos modos la medida más significativa relacionada con la generación de recursos en el corto plazo fue el aumento de los precios de la gasolina y otros combustibles. En el caso de aquel, de 4 centavos de dólar el litro fue llevado a más de treinta centavos de dólar, su valor internacional. Como resultado de ello, el impuesto a los



hidrocarburos alcanzó cerca del 6% del PBI en el último trimestre de 1985. Para enfrentar el mediano plazo, desde fines de 1985 se comenzó a discutir entre un reducido grupo de personas allegadas al gobierno las características de la futura reforma tributaria, que será tratada más adelante.<sup>12</sup>

#### 4. La estabilidad

La evolución de la economía en los años posteriores a la instrumentación de la NPE no fue homogénea ni exenta de sobresaltos. El primer año después de la estabilización el PBI cayó un 2.9 por ciento y creció el desempleo. Ello ha sido atribuido a la caída del precio internacional del estaño y a la incertidumbre sobre la continuidad del programa.<sup>13</sup> El primero de los factores afectó significativamente los recursos del gobierno, quien, al compensarlos con otras fuentes o tener que reducir adicionalmente gastos, redujo la demanda doméstica.

En julio de 1987 fue aprobado un plan de reactivación, que se orientó en su mayor parte a reorganizar diferentes aspectos del aparato estatal. Los detalles más relevantes —abordados por el Decreto Supremo 21660— se refirieron: al origen de los recursos necesarios para llevar a cabo el plan; al ámbito de la política social; al tratamiento futuro de las reservas metálicas en poder del Banco Central y de la deuda externa; al régimen financiero público y privado; al comercio exterior; al régimen de precios y tarifas de ciertos servicios públicos; al desarrollo de los programas de inversión pública, y al funcionamiento de las empresas estatales. Mediante otras dos disposiciones se introdujeron reformas en el financiamiento y en la estructura de las instituciones de la seguridad social, como asimismo en los sistemas de recopilación de información sobre el comportamiento de las diferentes instituciones que configuran el sector público de la economía. Ese año el PBI registró el primer crecimiento desde 1981, 2.1%. No obstante, ello no alcanzó para recuperar el nivel de 1985 ni para mantener el PBI por habitante de 1986.

Ese repunte de la actividad económica no se tradujo en un mejoramiento similar en el mercado de trabajo. En ello influyeron tanto factores de mediano como de corto plazo. En el primero de los sentidos, como consecuencia de la aplicación de la NPE contingentes significativos de trabajadores perdieron sus empleos, como parte del programa para lograr la reducción del tamaño del sector público y la mejora de la competitividad de las empresas estatales. Por otro lado la grave crisis minera por la que atravesó el país también contribuyó al aumento de la cesantía, ya que numerosas empresas estatales y algunas privadas fueron cerradas dadas las enormes pérdidas en las que incurrieron. A lo anterior se agregaron las dificultades que debieron soportar numerosos establecimientos industriales como consecuencia de la política de apertura de la economía y de la necesidad de enfrentar

la competencia extranjera. Para resolver estos problemas se crearon el Comité Nacional de Empleo y el Fondo Social de Emergencia, destinados a la elaboración de proyectos de maduración rápida con utilización intensiva de mano de obra para la pavimentación de caminos, la construcción de canales de riego, etc. A tal fin se dispuso de ayuda externa.

En 1988 el PBI creció nuevamente pero al mismo ritmo que el crecimiento poblacional -2.8%, siendo los sectores más dinámicos minería, industria manufacturera y construcción. La ausencia de créditos a largo plazo y la competencia de importaciones ingresadas como contrabando continuaron restringiendo la producción doméstica. De todos modos se pudieron eliminar algunas restricciones al financiamiento externo de inversiones públicas y la inversión privada creció en términos reales aunque el total de inversión bruta interna fija no alcanzó a los 10 puntos del PBI.

Por otra parte, a pesar de la restrictiva política monetaria y del control del déficit público, la inflación pasó del 10.6 al 21.5% entre 1987 y 1988.<sup>14</sup> En respuesta a ello, hacia mediados de año, y para controlar el crecimiento de los precios, el gobierno decidió fijar el tipo de cambio por cuatro meses y endurecer la política monetaria.

Con relación a la deuda externa, en 1987, la utilización de nuevos préstamos externos determinó que alcanzara la cantidad de casi 4 500 millones de dólares, suma que equivalió a más de siete veces el valor de las exportaciones de bienes y servicios. Durante el año continuó sin atenderse el servicio de la deuda con los acreedores privados y solamente se pagó a los organismos multilaterales. Además se dieron los pasos iniciales para comenzar el proceso de recompra de títulos externos en los mercados secundarios que se valuaban en torno a 10% de su valor nominal.

En 1988 Bolivia alcanzó un acuerdo con los bancos a los que Bolivia les recompró la deuda al 11% de su valor nominal, utilizando donaciones de otros gobiernos. Además, en julio, alcanzó acuerdos con el Club de París y un acuerdo de "Enhanced Structural Adjustment Facility" con el FMI. Pese a todo ello el peso de los servicios de la deuda sigue siendo importante: en 1988 alcanzaron el 51% de las exportaciones, aunque Bolivia solo pagó el 23%.

En 1989, la incertidumbre respecto de la orientación de la política económica del nuevo gobierno incidió de manera negativa sobre las expectativas, lo que, entre otras cosas, determinó una virtual corrida de depósitos desatada entre junio y agosto. La política salarial siguió siendo utilizada como una variable clave para mantener la estabilidad: el salario mínimo nominal no fue reajustado, lo que se tradujo en una disminución real de alrededor del 9%. Los salarios del sector privado tuvieron, en cambio, un pequeño aumento. Con el objeto de imprimir continuidad a ajuste estructural iniciado en 1988,

en setiembre el nuevo gobierno acordó con el Fondo Monetario Internacional un programa que definió una política macroeconómica consistente con las metas de estabilidad y mejoramiento de la posición de reservas internacionales.

En resumen, la NPE debía producir una pequeña recesión, para posteriormente dar paso a la recuperación, basada primero en la utilización de capacidad ociosa y luego en la inversión. Después de más de 5 años de su aplicación, sin embargo la NPE sólo ha cumplido su meta inicial: estabilizar precios. Los logros en materia de control de inflación da la NPE son evidentes, a mediados de 1985 la tasa de inflación medida en doce meses alcanzaba los cinco dígitos; en 1986 la inflación diciembre a diciembre era de casi el 66%; en 1987 se alcanzó el 10.6; en 1988 el 21.5% y en 1989 la tasa de inflación llegó al 16.6%. Ahora bien, si observamos el lado real de la economía, el producto no ha recuperado aún sus niveles de 1982 y ha seguido cayendo en términos "per capita", a pesar de haber registrado en 1987-1989 tasas positivas de crecimiento del 2.1%, 2.8% y 2.4% respectivamente.<sup>15</sup>

## II. EL SECTOR PUBLICO. SUS DIMENSIONES Y PRINCIPALES CARACTERISTICAS

El sector público ocupa un lugar preponderante dentro de la economía boliviana. En términos de valor agregado el Sector Público Consolidado representa en la actualidad alrededor de la cuarta parte del PBI (24% como promedio entre 1985 y 1987). Su participación en la economía abarca gran parte de las actividades productoras de bienes y servicios a través de sus empresas públicas y mixtas, con preponderancia en el sector minero metalúrgico, en la explotación y refinación de hidrocarburos y en la generación de energía eléctrica. Dado que las actividades del sector público se desarrollan principalmente en centros urbanos, al considerar el tamaño de la población urbana ocupada, su participación como empleador ha sido en promedio más del 25% en la década del ochenta.<sup>16</sup>

En términos de la inversión en capital fijo, la participación del sector público ha fluctuado entre un mínimo de 31% en 1983 y un máximo de 68% en 1987, y se concentra principalmente en infraestructura caminera, comunicaciones y en el sector hidrocarburos. En relación a su participación en la demanda de bienes y servicios finales, ésta ha oscilado alrededor del 20% durante la presente década. Es importante acotar que el sector público a través de sus empresas exportadoras participa con más del 50% del total de divisas generadas en el país por concepto de exportaciones.<sup>17</sup> Las empresas públicas están constituidas por aproximadamente setenta instituciones dedicadas a la producción de bienes y servicios destinadas tanto al mercado interno como externo.

Desde el punto de vista del volumen de operaciones, ocho empresas abarcan más del 95% del total: Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), Empresa Nacional de Fundiciones (ENAF, que desde 1985 se fusionó con COMIBOL), Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE), Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), Lloyd Aéreo Boliviano (LAB) y Corporación Boliviana de Fomento (CBF, que fue disuelta a fines de 1985 y cuyas actividades fueron incorporadas a las Corporaciones de Desarrollo).

Como no podía ser de otra manera, el sector público se ubicó en el centro del plan de ajuste y estabilización. En la sección que sigue se discute este aspecto.

## 1. Crisis y NPE

El análisis de las finanzas públicas debe contemplar el diferente comportamiento durante cada uno de los dos períodos: la crisis (1980-1985), y de ajuste y estabilidad (desde agosto de 1985). El período de crisis se destaca por un continuo y acelerado deterioro en las cuentas públicas. Considerando las cuentas del Gobierno General (Cuadro 2), ello puede ser explicado tanto por la caída en los recursos que de 14.8% del PBI en 1980 disminuyeron a menos de la mitad (7.1%) en 1984, como por un aumento en los gastos que de 23.7 se elevaron a 29.1% del PBI en ese mismo período. El Cuadro 3, publicado originalmente por Jeffrey Sachs y reproducido por Ramos Sánchez refleja la magnitud de la crisis fiscal.<sup>18</sup>

Como consecuencia del efecto Olivera-Tanzi, el proceso inflacionario erosionó gravemente los ingresos fiscales de manera general. Los ingresos aduaneros experimentaron una caída significativa a raíz de la amplia brecha que se abrió entre el peso oficial y el vigente en el mercado paralelo, ya que dichos ingresos se calculaban tomando como base el tipo de cambio oficial. Por su parte, la capacidad de las empresas del Estado productoras de hidrocarburos se vio seriamente dañada, ya que los precios de sus productos finales estaban ligados al tipo de cambio oficial.<sup>19</sup> Tomando una y otra fuente el impacto es significativo: aproximadamente, tres quintas partes de las recaudaciones impositivas del gobierno central estaban vinculadas al tipo de cambio oficial. Por último, el Tesoro todavía mantenía alícuotas de monto fijo en el caso de algunos impuestos al consumo que no se ajustaron al ritmo de la inflación.

La interrelación entre el proceso inflacionario, la sobrevaluación del tipo de cambio oficial y el déficit fiscal se puso claramente en evidencia. Altas tasas de inflación generan incentivos para postergar pagos de impuestos y esto se vuelve aún más grave si el tipo de cambio oficial presenta atrasos crecientes. Dada la caída de los ingresos tributarios reales, el gobierno de Bolivia procuró disminuir el gasto, en especial en el área de las inversiones.<sup>20</sup> Sin embargo el ingreso declinó mucho más velozmente que el gasto, cuya magnitud habría sido mayor si se tienen en cuenta los denominados "gastos no identificados"<sup>21</sup> del cuadro 2, los que en 1984 llegan a representar 6.7 por ciento del PBI. En resumen el creciente deterioro del resultado de las cuentas públicas obligó a recurrir cada vez más a los créditos del Banco Central. Todas estas medidas, junto con la fuga de los saldos monetarios<sup>22</sup> no hicieron más que alimentar la hoguera inflacionaria.

Como resultado de la aplicación de la NPE las finanzas públicas operaron rápidamente un vuelco favorable. Por un lado, los recursos del Gobierno General se incrementaron de 7.1 por ciento del PBI en 1984 a 20.7 por ciento en 1987 y, por otro, los gastos cayeron, como porcentaje del PBI, de 29.1 a 24.2 entre 1984 y 1987. A través del

reajuste de los precios y tarifas mejoró la posición financiera de las empresas públicas. Estas no sólo equilibraron su resultado operativo sino que pudieron efectuar además aportes al gobierno central. En general, las empresas estatales resultaron beneficiadas con los precios relativos -tarifas y tipo de cambio real- que introdujo el programa de reformas económicas.

## **2. Los años posteriores al ajuste y otros componentes de la NPE**

En 1987 el déficit del sector público no financiero (ver cuadro 1) creció al 7.2% del PBI debido a un incremento imprevisto de salarios, los costos de reestructuración de COMIBOL y a demoras en los pagos de Argentina de las exportaciones de gas.

En 1988, las políticas fiscal y monetaria se endurecieron y el déficit del s.p.n.f. cayó al 6.5% del PBI. Si bien los recursos resultaron inferiores a las expectativas, especialmente debido al menor pago de IVA por importaciones (ello pudo haberse debido a la saturación producida por la explosión de importaciones de los primeros dos años de apertura o al traspaso de importaciones legales a contrabando), el gobierno logró su objetivo de caída del déficit mediante un estricto control del gasto (ejemplo de ello es el congelamiento de las cuentas bancarias de las empresas públicas). Por el lado de los recursos, se debe considerar que este fue el primer año donde rigió plenamente la reforma tributaria.

Desde 1986 el gobierno había comenzado a diseñar una reforma al sistema tributario con los objetivos de incrementar los recursos al tiempo que minimizar el impacto de la estructura tributaria sobre las actividades productivas y para mejorar la administración. La idea fue simplificar el sistema tributario, eliminando impuestos que complicaban el sistema y dificultaba su administración. En su lugar, el nuevo sistema se basó sobre impuestos indirectos, especialmente el IVA. El nuevo sistema entró en vigencia en mayo de 1987 y no habría alcanzado aún a brindar los frutos inicialmente esperados. "La recaudación permanece muy vulnerable a las fluctuaciones en los precios internacionales y en las condiciones del mercado, en especial en el sector de hidrocarburos. Mayores esfuerzos son necesarios para incrementar la diversificada fuente de recursos".<sup>23</sup>

Se debe tener en cuenta los conocidos problemas que ofrece recaudar impuestos en Bolivia, dados los limitados recursos administrativos y el gran tamaño del sector informal. En verdad la hiperinflación agravó las limitaciones ya existentes en el sistema tributario boliviano para alcanzar la totalidad de la población. De hecho, muy pocos impuestos son cobrados al sector informal que, según algunas estimaciones, abarcaría alrededor de los dos tercios de la población económicamente activa y la mitad del PBI.<sup>24</sup> Por otra parte la imposición sobre el agro es mínima.

Por otro lado, en el marco del Plan de reactivación se aprobaron diferentes medidas dirigidas a reorganizar y mejorar el funcionamiento del aparato administrativo del sector público. Se crearon el Ministerio de recaudaciones y se adoptó un Registro Unico de contribuyentes, aspectos ambos decisivos para la ejecución de la reforma tributaria aprobado en el ejercicio precedente. En la sección siguiente se desarrollarán con mayor detalle los diversos aspectos de esta reforma.

### III. LA REFORMA TRIBUTARIA

#### 1. El punto de partida

La nueva política económica se basó en tres grupos de medidas de política económica: el Decreto Supremo 21060 (comentado más arriba); el Decreto Supremo 21137, que tuvo como objetivo principal ordenar la estructura de gastos y salarios de las principales entidades e instituciones del Estado,<sup>25</sup> y, finalmente, la Reforma Tributaria, que se considera una medida complementaria a las dos anteriores y fue implementada con posterioridad.

Durante el período de transición, el gobierno continuó recibiendo los mayores recursos provenientes de los hidrocarburos y moviendo las tasas nominales de algunos impuestos a fin de lograr mayores recaudaciones. De esta forma incrementó, en promedio, las tasas de impuestos sobre bienes exportables y bienes no transables, redujo la tasa sobre los bienes importables y adicionalmente logró que la tasa de contribución efectiva a la seguridad social se incrementara sustancialmente.

Hacia fines de 1985 y con mayor frecuencia en los comienzos de 1986 un pequeño grupo de funcionarios públicos y miembros del sector empresarial privado comenzaron a reunirse casi diariamente (aún los fines de semana) para examinar a fondo los lineamientos de la reforma tributaria.<sup>26</sup> El proyecto de reforma tributaria que fue elevada al Congreso Nacional el 17 de marzo de 1986 intentó, a través de la simplificación del sistema impositivo, alcanzar a todos los sectores de la actividad económica a través de una administración sencilla y efectiva. Según los autores del proyecto, las características de la economía boliviana y los cambios ocurridos a partir de la hiperinflación habían favorecido un fuerte desarrollo del sector terciario, que estaba acompañado también por un crecimiento del sector informal que abarcaría cerca de las dos terceras partes de la economía.<sup>27</sup> En efecto el sistema propuesto intentó operar en el marco del alto grado de informalidad existente. Como ejemplo de lo dramático de la situación previa a la reforma, baste decir que en medio de la crisis se había llegado al extremo de que el conjunto de rentas impositivas del Tesoro no alcanzaban al 1% del PBI.<sup>28</sup> Por otra parte el 70% del impuesto a la renta personal provenía de empleados sujetos a retención, de los cuales el 90% correspondía a los empleados públicos.<sup>29</sup> El régimen impositivo derogado por la reforma se basaba en una innumerable variedad de gravámenes (cerca de cuatrocientos, aunque los que logra-



ban recursos de alguna significación eran muy pocos), impuestos con cláusulas de asignación específica de fondos y disposiciones legales complejas, que finalmente derivó en un sistema altamente burocrático corrupto e ineficiente.<sup>30</sup>

La reforma pudo aprobarse en un lapso inferior a dos meses, durante el cual hubo necesidad de convocar a sesiones extraordinarias del Congreso, reuniendo a los parlamentarios hasta altas horas de la madrugada. Si bien la coalición gobernante contaba con mayoría en ambas cámaras como consecuencia de las elecciones de 1985 y no le era difícil lograr que esa mayoría votara favorablemente las medidas que le solicitara el gobierno, también es cierto que dicha coalición encontró escasa oposición al proyecto enviado. Los tres años de inestabilidad económica habían logrado que la población apoyara cualquier medida que le diera la esperanza de alcanzar cierto horizonte de relativa estabilidad. De acuerdo con Mann el gobierno supo aprovechar ese momento único en la historia boliviana.<sup>31</sup> Por su parte, Pablo Ramos Sánchez entiende que: "La extrema premura en la promulgación de la misma tuvo como causa fundamental las perentorias exigencias del FMI y otros organismos de financiamiento externo, que condicionaron su apoyo, a la aprobación previa de la legislación tributaria".<sup>32</sup>

## **2. Características generales y primeros resultados**

La reforma tributaria fue aprobada en la sesión especial de la Legislatura del 20 de mayo de 1986 y entró en práctica el segundo trimestre de 1987. La aplicación de la reforma tributaria en términos de las tasas impositivas significó una reducción de las mismas, lo que habría influido en la caída operada en los recursos tributarios durante ese año (ver cuadro 2). Sin embargo la reforma tributaria fue concebida como una medida de cambio estructural,<sup>33</sup> puesto que derogó el régimen tributario vigente hasta entonces e implantó un esquema centrado en torno al impuesto al valor agregado (IVA) y privilegiando la simplicidad administrativa del nuevo sistema. Los efectos asignativos y los aspectos de equidad quedaron decididamente relegados a un segundo plano. Se juzgó más importante la posibilidad de crear una base de recaudación estable para el NPE, antes que preocuparse por los efectos que los impuestos pudieran ejercer sobre el comportamiento de los agentes económicos. Según esta visión la mayor equidad distributiva debería lograrse mediante los cambios en la estructura del gasto público.

El nuevo régimen estableció seis impuestos permanentes y una contribución temporaria por única vez, la "regularización impositiva". Esta era un impuesto del 3% sobre el patrimonio neto de las personas y sociedades, que permitía a los contribuyentes sanear su situación con el fisco respecto de las obligaciones tributarias vencidas antes del 31 de diciembre de 1985. Por otra parte la reforma eliminó las

cláusulas de asignaciones específicas de fondos reemplazandolas por asignaciones presupuestarias. El nuevo sistema incluye básicamente dos tipos de impuestos:

a) *Impuestos al consumo*: incluye el impuesto al valor agregado, acompañado por un régimen complementario de retenciones en todas las formas de ingreso; el impuesto a las transacciones; impuestos a consumos específicos, y un sistema simplificado para pequeños contribuyentes.

b) *Impuestos a la renta sobre bases presuntas*: los impuestos al patrimonio neto de las empresas y al patrimonio neto de las personas naturales.

Como se dijo, este sistema tiene como pilar al IVA que, como se verá más adelante, ya ha logrado una participación importante en la recaudación total aunque lejos de satisfacer las expectativas de los autores de la reforma, quienes aspiraban una recaudación equivalente a 8% del PBI<sup>34</sup> (en 1988 alcanzó 3.5% del PBI). No obstante que la aplicación del IVA fue general, con pocas excepciones, la meta indicada parece muy ambiciosa de lograr con una alícuota del 10%, y que de hecho no grava las exportaciones ni la inversión. Como ha sucedido en otras experiencias, el logro de una rápida estabilidad produce al fisco un importante crecimiento de sus recursos en el corto plazo. Es mucho más difícil, en cambio, lograr incrementos significativos una vez superada esa primera etapa. Es entonces cuando surgen importantes problemas de instrumentación práctica.

En lo inmediato no es posible obtener un resultado concluyente de las virtudes del nuevo sistema para el fisco. La salida del proceso hiperinflacionario y la posibilidad de un mayor control ejercido por el Estado en la recaudación de impuestos (tanto en el sistema anterior como en el vigente) permitió la ampliación de la base imponible. Gran parte de los resultados fueron logrados a partir de medidas de tipo administrativo: eliminación de la cobranza directa de tributos por parte de la administración tributaria, utilización de la red bancaria para la percepción de tributos y centralización del sistema de procesamiento y rendición de cobranzas.

Considerando el nivel de recaudación alcanzado, según puede observarse en el cuadro 4, se debe considerar como un aspecto favorable de la reforma, la creciente importancia de la recaudación interna que alcanzó 5.7% y 6.1% del PBI en 1987 y 1988 respectivamente, niveles muy superiores a los de principios de la década. Pero, en ese cuadro, también puede observarse que el gobierno aún sigue dependiendo en gran medida de los impuestos a los hidrocarburos. En medio de la crisis (1983-1984), el gobierno trató de evitar el derrumbe del sistema tributario gravando los productos petroleros; en los primeros momentos posteriores a la aplicación de la NPE estos impuestos le brindaron al fisco la mayor parte de sus ingresos: las tres quintas

partes del total de ingresos de la administración central. Con la instrumentación de la reforma tributaria, si bien crecieron los tributos sobre la actividad interna y los aranceles, ello no produjo un cambio sustancial en la estructura de ingresos públicos. En 1988 los impuestos a los hidrocarburos representaron el 50.1% del total de recursos de la administración central.

En la sección que sigue se ofrece una reseña de las características de los principales tributos que conforman el sistema tributario boliviano después de la reforma, su sistema de coparticipación y los cambios en la administración tributaria.

### **3. Características específicas del nuevo sistema tributario**

#### **a) *El Impuesto al Valor Agregado***

Esta es la fuente primaria de recursos con el nuevo sistema y logró casi el 20% de los ingresos del Tesoro en 1988 (ver cuadro 5). La tasa del 10% alcanza la totalidad de las transacciones, incluyendo alimentos y medicinas, pero excluyendo actividades inmobiliarias, exportaciones, pago de intereses, la mayor parte de las transacciones en el mercado de capital y venta o transferencia de bienes debido a contribuciones de capital o al proceso de reestructuración interno de la firma. En el caso de importaciones, el 10% se aplica al valor CIF después de incluir la carga arancelaria.

#### **b) *Impuesto complementario al IVA***

Este constituye un sistema de retención del IVA que grava con el 10% a los ingresos de las "personas naturales" provenientes de sueldos, honorarios profesionales, ingresos de personas independientes, alquileres, dividendos, intereses, etc. Están exentos los ingresos provenientes de la seguridad social y las personas con ingresos menores de 130 bolivianos. Las personas pueden deducir el 10 por ciento de todos sus consumos, presentando las facturas donde conste el pago del IVA. En consecuencia el objeto de este tributo no es el cobro de recursos adicionales cuando el ingreso sea mayor al consumo, sino el de promover el pago del IVA. En ese sentido se ha intentado hacer que los sectores informales comiencen a pagar IVA presionados por los clientes que les soliciten facturas.

Dado que la alícuota de este tributo es igual a la del IVA y que si el contribuyente decide pagar éste último debe, además, ingresar un 1% adicional en concepto de impuesto a las transacciones (que será analizado más adelante), el incentivo a pagar IVA es relativo. Si el precio final del bien se eleva con la solicitud de la factura, al cliente le convendrá no solicitarla. Por otra parte, para que el esquema sea eficiente el Estado debe tener capacidad de cruzar información y controlar el pago del IVA que se declara en las facturas.

Además, según se señala en un informe reciente del Banco Mundial: "... ha surgido un mercado negro de recibos de IVA, en el cual los individuos que deben pagar el impuesto complementario obtienen documentación demostrando pagos de IVA mayores a los reales. Los recibos son obtenidos de contribuyentes con ingresos menores a los 130 bolivianos al mes, quienes están exentos de el impuesto complementario y por lo tanto esos recibos no tienen utilidad... Es también muy posible que los recibos sean falsificados. Mientras el tamaño de este mercado es desconocido, es una pregunta abierta si los beneficios de la mayor demanda de recibos de IVA no son erosionados por estas pérdidas de recursos".<sup>35</sup>

Finalmente, se debe considerar que éste es el único impuesto que grava los ingresos y las ganancias de capital, su rendimiento en 1988 fue de solo 0.5% del PBI (cuadro 4), muy por debajo de los parámetros internacionales.

c) *Impuesto a las transacciones*

Este es un impuesto del 1% sobre las ventas de bienes y servicios. A diferencia del IVA, éste sí es un impuesto "en cascada". Las exenciones alcanzan, fundamentalmente, a las exportaciones (pero no sus insumos) y los intereses. En 1988 este tributo brindó recursos por el equivalente a 0.6% del PBI y, aunque no defendible desde el punto de vista de su efecto sobre la eficiencia asignativa, es de muy fácil administración. Ello ha determinado que se lo defienda como fuente transitoria de recursos.

d) *Impuestos sobre consumos específicos*

Originalmente fue impuesta una alícuota del 30% sobre bebidas alcohólicas, perfumes y cosméticos, y del 50% sobre productos de tabaco y joyas importadas. Para las importaciones, la base imponible es el precio CIF antes de aranceles e IVA. En 1988, mediante DS 21991, se extendió la base imponible para alcanzar los bienes eléctricos, cerámica y porcelana, y automóviles, además de reducir la alícuota sobre las joyas importadas del 50 al 10%. En 1989 el Presupuesto estableció la inclusión del 20% sobre ciertos tipos de consumo eléctrico.

La conveniencia de este tipo de tributos es basa en que constituyen una rápida manera de aumentar los recursos y de brindar cierta equidad al sistema tributario. De acuerdo con la literatura, para cumplir con sus objetivos, el impuesto debe alcanzar a los bienes que presentan demanda inelástica. Ello es difícil de evaluar en Bolivia debido a la intensa competencia entre los sectores formal e informal, especialmente considerando que la mayoría de los bienes alcanzados puede ser importado ilegalmente.

e) *Impuesto al patrimonio neto de las empresas*

Este es un impuesto del 2.5% sobre el patrimonio neto o la diferencia entre activos y pasivos que sustituyó al impuesto a las utilidades y es usado como un tributo a las ganancias presuntas. Lo deben tributar todas las empresas, sean públicas o privadas, excepto que sean sin fines de lucro, organizaciones religiosas, cooperativas de ahorro, sociedades mutuales o compañías relacionadas con la minería, hidrocarburos o electricidad, las que son alcanzadas por impuestos específicos. A su vez, y para evitar la doble imposición, los impuestos correspondientes a inmuebles, automóviles, motonaves y aeroplanos pueden ser deducidos.

La reducida recaudación de este impuesto (0.3% del PBI para el Tesoro en 1988, según el cuadro 4) se debería a la deducción de los pagos del impuesto al ingreso personal de los propietarios, también para evitar la doble imposición.

Por otro lado, el tributo no cumple los requisitos relativos a la equidad horizontal: discrimina a favor de los sectores que operan con baja proporción de capital fijo (servicios) y en favor de las empresas que se endeudan en lugar de suscribir acciones; las empresas extranjeras no pueden deducirlo de sus impuestos locales.<sup>36</sup>

f) *Impuesto al patrimonio de las personas naturales*

Este, al igual que el anterior es un impuesto que está destinado a captar la existencia de ingreso de los propietarios, a partir de la existencia de ciertos activos, los que pueden ser clasificados en tres categorías: inmuebles urbanos, vehículos (automóviles, motonaves y aeroplanos) y, a partir de 1989, inmuebles rurales.

En 1988, cuando estaban en vigencia solamente los tributos sobre las dos primeras categorías, se recaudó el equivalente a 0.5% del PBI. La recaudación de este impuesto se ha visto obstaculizada en parte por las dificultades en la administración del impuesto a cargo de los gobiernos locales y la falta de información sobre las bases imponibles. Como se verá más adelante, las municipalidades retienen en forma directa una porción de lo recaudado.

La inclusión de las áreas rurales ha despertado una encendida oposición política, por parte de un sector que tradicionalmente ha estado al margen de la imposición del gobierno central. Aunque la alícuota sea leve, ello ha sido considerado como un peligroso precedente por parte de los sectores afectados.

g) *Sistema tributario simplificado*

Las empresas pequeñas, cuyo capital y ventas totales no excedan los 9 600 y 48 000 bolivianos respectivamente, y ningún ítem sea

vendido a más de 100 bolivianos pueden enrolarse en este sistema tributario simplificado. Las empresas que así lo decidan son agrupadas en tres categorías, dependiendo de sus beneficios brutos, y no paga ningún otro tributo que un monto fijo según la categoría a que pertenezca. Las razones que justifican la existencia de este sistema son la simplificación del proceso tributario para pequeños contribuyentes y para incorporar el mayor número posible de contribuyentes en el Registro Nacional de Contribuyentes. De todos modos es un sistema de difícil control.

#### *h) Aranceles a la importación*

Los derechos brindan al Tesoro más del 11% de sus recursos a los que deben adicionarse 4% por el IVA de las importaciones. Lo recaudado en 1988 por aranceles de importación fue el equivalente al 13% del total de importaciones CIF, lo cual teniendo en cuenta las alícuotas del 10% para bienes de capital y 17% para bienes de consumo se encontraría cerca de la tarifa teórica. De todos modos se presume una importante pérdida de recursos por subvaluación de importaciones y por importaciones que escapan todo control. Es conocido los problemas administrativos que ofrece Bolivia para mejorar esto, donde la corrupción, ineficiencia hacen difícil el control del contrabando.<sup>37</sup>

Por último, para completar esta rápida visión del sistema tributario boliviano, se deben considerar dos fuentes de ingresos gubernamentales que no son totalmente tributarias: los recursos provenientes de los hidrocarburos, y las regalías y otros impuestos sobre la minería.

#### *i) Recursos provenientes de los hidrocarburos*

A pesar del considerable éxito de la reforma tributaria, el Tesoro ha seguido dependiendo en forma considerable de los recursos provenientes del sector de hidrocarburos: hacia 1988, alcanzaban la mitad de los ingresos corrientes del Tesoro. Los recursos aportados por los combustibles sostienen un sistema de transferencias al resto del sector público, y que se establecen a través de un complejo esquema de negociaciones entre el gobierno y la empresa estatal YPFB. Se debe considerar que en el caso de las ventas al mercado interno, el 19% del valor en boca de pozo pasa al gobierno central, el 12% corresponde a las corporaciones de desarrollo regional, el 10% es pagado como IVA y el 1% como impuesto a las transacciones. De la producción exportada, en cambio, el 50% corresponde al gobierno central, el 11% a las corporaciones de desarrollo regional y el resto queda para YPFB.<sup>38</sup> Se debe considerar que la rentabilidad de la empresa se ha favorecido por la política de tipos de cambio elevado y por los periódicos incrementos en el precio de los combustibles.

j) *Impuestos sobre la minería y regalías*

Estos tributos prácticamente habían desaparecido desde la caída de los precios internacionales del estaño ocurrida en 1985. Desde entonces el único impuesto sobre la actividad minera son las regalías sobre el ingreso neto presunto, calculado como la diferencia entre el precio internacional y los costos presuntos. Para estaño, wolframo, antimonio, plata y bismuto, la regalías del 55% del ingreso neto y para plomo y zinc, la tasa es del 20%. De todos modos, en los últimos años no se han recaudado recursos del estaño ya que los costos presuntos fueron considerados más elevados que los precios internacionales.<sup>39</sup>

k) *Coparticipación*

Los impuestos sobre la actividad doméstica (IVA, complementario, transacciones, sobre los consumos específicos, el sistema simplificado, ganancias presuntas y la porción del impuesto al ingreso presunto y propiedad que es recaudado por el Tesoro) se distribuyen de la siguiente manera: 75% para el Tesoro, 10% municipalidades, 10% para las corporaciones de desarrollo regional, 5% para las universidades. Además, una porción del impuesto al ingreso presunto y la propiedad es retenido en forma directa por las municipalidades. La distribución regional de los fondos coparticipados es hecho de acuerdo con la ubicación donde la recaudación es efectuada.

Como lo señala el informe del Banco Mundial (1989, p. 69) este sistema de distribución no tiene en cuenta la evolución de los costos educativos para determinar los fondos asignados a las universidades, y, por otro lado, no ofrece componentes de redistribución entre regiones. Si bien el gobierno ha tratado de revertir esta tendencia a través del Fondo de Desarrollo Regional que debe asistir a las regiones más pobres, los recursos de que dispone ese fondo no son importantes.

l) *Administración tributaria*

El gobierno ha establecido una variedad de nuevos procedimientos para implementar la reforma tributaria. Una nueva estructura administrativa, que implica el uso de los bancos comerciales para recaudar impuestos, varias campañas publicitarias y otros esfuerzos en el control de la recaudación han cumplido un papel importante en los resultados logrados desde 1986. Partiendo de una situación previa sumamente precaria en este aspecto, los rasgos más salientes de la reforma implementada son la computerización y descentralización de la recaudación a través de los bancos comerciales y la mejora de los sistemas de registro y auditoría.

Para permitir la mejor administración tributaria en enero de 1987 se decidió crear un ministerio separado a tal fin, Ministerio de Recaudaciones, el que fue muy importante en la implementación de la

reforma tributaria. Ese ministerio fue reintegrado, como subsecretaría de Estado, al Ministerio de Finanzas a fines de 1988. Durante ese lapso, este Ministerio absorbió las funciones y el control de la antigua Dirección General de Rentas Internas (DGRI), restructurándola totalmente y ubicando dentro de ella a veinte personas nuevas en puestos claves. El personal heredado de la DGRI quedó totalmente aislado pero no fue despedido. Por otra parte, se creó un sistema de incentivos para el personal en función al cumplimiento de ciertos objetivos recaudatorios.<sup>40</sup>

En cuanto al uso del sistema bancario para recaudar, ello ha facilitado el pago de impuestos se realiza a través del 11 bancos comerciales y sus sucursales, lo que en total representa 210 lugares de pago. Los contribuyentes presentan sus boletas de pago junto con los correspondientes pagos en forma directa a una sucursal bancaria. Cada sucursal distribuye en forma directa los fondos que le corresponde a las universidades, municipios y corporaciones de desarrollo regional de acuerdo a la coparticipación y prepara un resumen diario. Ese resumen, junto con las boletas y los recibos a su casa matriz en La Paz, que transcribe la información en cintas de computación. Finalmente envía los fondos restantes al Tesoro y la información al centro de cómputos en la oficina de Recursos Internos. El costo de este sistema consiste en la retención por parte de los bancos comerciales del 0.8% del total recaudado.

Las mejoras administrativas incluyen además campañas de registro de contribuyentes, publicitarias y de fiscalización, especialmente de contribuyentes del IVA. Con la creación del Registro Unico de Contribuyentes (RUC), hacia fines de 1988 se habría alcanzado a cerca de 300 000 contribuyentes. Finalmente, el diseño y distribución de formularios simplificados de una sola página (conteniendo exclusivamente la información indispensable) ha facilitado la distribución (gratuita) y utilización de los mismos.

#### Notas

<sup>1</sup> La mayor parte de los estudios sobre la economía boliviana, aún cuando tengan el objetivo de analizar su evolución reciente (el presente no es una excepción), comienza con alguna mención a la "Revolución de 1952". El líder de esa revolución, Paz Estensoro, a mediados de los ochenta, siendo presidente de Bolivia, fue el impulsor de una serie de reformas que, conocidas como "Nueva Política Económica", son el objeto central de este análisis.

<sup>2</sup> Ver World Bank (1989), p. 3, y Mann (1989), p. 378.

<sup>3</sup> Ver World Bank (1989), p. 3 y 4, y Mann (1989), p. 375 y 376. Este último estima que en las tres décadas que siguieron a la revolu-



ción de 1952 más de las dos terceras partes de la acumulación total de capital correspondieron al sector público.

<sup>4</sup> En conjunto significaban más de las dos terceras partes de las exportaciones bolivianas.

<sup>5</sup> Las inundaciones en las regiones bajas y las sequías en la zona del Altiplano habrían ocasionado pérdidas equivalentes al 7% del PBI. Ver World Bank, p. 4.

<sup>6</sup> La variación del índice de precios al consumidor entre diciembre de 1981 y diciembre de 1982 llegó al 296.5%. Ver cuadro 1.

<sup>7</sup> La interpretación ortodoxa de los orígenes de la hiperinflación boliviana hace hincapié en el financiamiento monetario del déficit realizado a partir de 1982 y en menor escala, en la contracción de la oferta agregada provocada por el control de gastos de inversión pública. (Ver World Bank (1989), p. 6).

<sup>8</sup> Ver Chávez Alvarez (1991).

<sup>9</sup> Mann (1989) considerando como hiperinflación a los aumentos de precios de 50% mensual o más, indica que la misma se habría prolongado desde mayo de 1984 hasta setiembre de 1985.

<sup>10</sup> En World Bank (1989), p. 5, la nota 16 es muy interesante sobre los problemas de medición de las cuentas públicas durante la hiperinflación. Allí se expresa que es imposible medir adecuadamente los recursos o el déficit del sector público durante la hiperinflación. El valor real del ingreso depende mucho en cuál es el día o mes en el que fue recibido, mientras el dato obtenido sólo muestra los totales anuales. Más aún, la debilidad de las prácticas contables y de control de gastos hacen muy difícil la interpretación de los datos nominales. Las diferentes fuentes muestran diferentes estimaciones del déficit entre 1980 y 1985. Los datos provistos intentan dar una idea de la magnitud del problema, todo lo que podemos decir con seguridad es que el déficit fue grande y creciente.

<sup>11</sup> De acuerdo con Chávez Alvarez a ello contribuyó también el alivio en el déficit público que tuvo su origen en la moratoria no declarada de la deuda externa, que en realidad databa de 1984. (Chávez Alvarez, 1991) Sin embargo, de ser así, ello no habría significado ningún cambio con relación a la situación previa a la aplicación de la NPE.

<sup>12</sup> Ver Mann (1989), p. 382.

<sup>13</sup> Ver World Bank (1989), p. 8 y 9.

<sup>14</sup> Medidas como variación del índice de precios al consumidor entre diciembre de cada año.

<sup>15</sup> Ver Chávez Alvarez.

<sup>16</sup> La presente descripción corresponde a UDAPE (1989), p. 9 y 10. Según Foro Económico (1986) más del 40% de la fuerza laboral estaba empleada por el Estado, mientras que en forma directa eran ocupados por el Estado 360 000 personas (p. 8).

<sup>17</sup> Esto determina un especial nexo entre la política cambiaria y el resultado de las cuentas públicas. Un análisis de la misma puede encontrarse en UDAPE (1990), p. 47, 48 y 55.

<sup>18</sup> Ramos Sánchez (1986), p. 21.

<sup>19</sup> La sobrevaluación del peso boliviano llegó a tal punto que la proporción entre tipo de cambio en el mercado paralelo y el oficial que había promediado 1.11 en 1982, promedió 2.97 en 1984 pero alcanzó picos mensuales de 7.60 en octubre de ese año y de 11.81 y 15.76 en julio y agosto de 1985. Ver Mann (1989), p. 379 y 380.

<sup>20</sup> Ello no es observable en el cuadro 2 referido únicamente a las cuentas del gobierno general. Mann asegura que los gastos de capital del sector público no financiero bajaron del 7.6% del PBI en 1982 al 3.3% en 1985. (Mann (1989), p. 379).

<sup>21</sup> De acuerdo con UDAPE (1990), p. 11: "Los estados de resultados de estas instituciones (financieras), particularmente del Banco Central no muestran pérdidas de una magnitud que permiten (sic) tener una idea del déficit cuasifiscal, lo que hace pensar que sólo responden a operaciones propias del Banco Central. Sin embargo en el proceso de elaboración de los flujos financieros para el sector público, se compatibilizaron las cifras básicas fiscales con la balanza de pagos en lo que se refiere a los intereses de deuda externa y financiamiento externo, y con las cifras monetarias en lo que respecta a financiamiento interno. De esta forma se detectaron los denominados "gastos no identificados", los cuales no correspondieron a operaciones corrientes del Gobierno, sino a compromisos adquiridos por algunas empresas públicas o por el propio gobierno con el sector privado externo y que posteriormente fueron cargadas por el Banco Central a las cuentas bancarias del gobierno central en la forma de un incremento del crédito interno. De este modo, aunque no corresponden exactamente al sentido de la definición de déficit cuasifiscal señalado por Marshall y Schmidt, los gastos no identificados representarían de alguna manera las operaciones realizadas por el Gobierno a través del Banco Central."

No es posible, por lo tanto, determinar si el crecimiento y posterior caída de estas erogaciones obedece a la política fiscal, a problemas cuasifiscales o, meramente, contables.

<sup>22</sup>  $M_1$ , como proporción del PIB, disminuyó del 7.5% en 1982 al 2.3% en 1985. (Mann (1989), p. 380).

<sup>23</sup> World Bank (1989), p. 55.

<sup>24</sup> Ver World Bank (1989), p. 55.

<sup>25</sup> En ese marco establece un Fondo de Emergencia destinado a servir de contraparte local para la movilización de créditos internacionales; financiar proyectos para la generación de empleo, y ayudar a la relocalización de empleados públicos.

<sup>26</sup> En el núcleo de este grupo estaba Gonzalo Sánchez de Losada (Ministro de Planeamiento), Juan Cariaga (Secretario de Hacienda). La incidencia de aquel en la tarea de presionar al Poder Legislativo para la aprobación de las medidas habría sido crucial. Ver Mann (1989), p. 384.

<sup>27</sup> En Foro Económico (1986), se ofrece una presentación del proyecto a cargo de uno de sus autores, el Lic. Juan Cariaga, Ministro de Finanzas.

<sup>28</sup> Ver cuadro 3.

<sup>29</sup> Ver Foro Económico (1986), p. 10.

<sup>30</sup> Ver UDAPE (1990) y Mann (1989), p. 285.

- <sup>31</sup> Mann (1989), p. 386.
- <sup>32</sup> Ramos Sánchez (1986), p.9.
- <sup>33</sup> Según Mann, dados los niveles de corrupción y caos imperantes en el sistema recaudatorio entre 1982 y 1985, esta reforma global parece tener sentido no sólo político sino también psicológico.
- <sup>34</sup> Ver Mann (1989), p. 388.
- <sup>35</sup> Ver World Bank (1989), p. 60.
- <sup>36</sup> Ver WB, p. 62.
- <sup>37</sup> En World Bank (1989, págs. 65 y 66) se desarrollan las medidas tendientes a mejorar esto.
- <sup>38</sup> Ver Mann (1989), p. 394.
- <sup>39</sup> En WB, p. 68 y 69 hay presentación de las críticas a este sistema y referencias al nuevo sistema en elaboración por parte del gobierno, así como los problemas de este último.
- <sup>40</sup> Ver Mann (1989), p. 391.

## BIBLIOGRAFIA

- CEPAL, 1985. "Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1985", Santiago de Chile.
- CEPAL, 1988. "Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1987", Santiago de Chile.
- CEPAL, 1989. "Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1990", Santiago de Chile.
- Chávez Alvarez, Gonzalo, 1991. "Bolivia. De la estabilización impuesta al crecimiento negociado", en Elecciones y política económica en América Latina, Editorial Tesis, Grupo Editor Norma, Buenos Aires.
- Foro Económico, 1986. "El proyecto de reforma tributaria", La Paz.
- Mann, Arthur J., 1989. "Economía política de la reforma tributaria en Bolivia", en Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales, Vol. 29, No. 115, Buenos Aires, Octubre-Diciembre.
- Ramos Sánchez, Pablo, 1986. "Crítica de la reforma tributaria", La Paz.
- Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE), 1990. "Determinantes del déficit del sector público en Bolivia (período 1980-1987)", Serie Política Fiscal 9. Proyecto Regional de Política Fiscal, CEPAL/PNUD, Santiago de Chile.
- World Bank, 1989. "Bolivia. Country Economic Memorandum", Washington, September 15.

**CUADROS ESTADISTICOS**

**Cuadro 1**  
**BOLIVIA: PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICOS**

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989 <sup>a</sup>
<b>Indices(1980=100)</b>								
PBI a precios de mercado	96.5	90.2	90.0	89.8	87.2	89.0	91.5	93.8
Ingreso Nacional Bruto	91.8	86.8	86.1	85.8	82.9	85.2	87.1	90.2
PBI por habitante	91.5	83.3	80.8	78.5	74.2	73.7	73.7	73.4
Tipo de cambio real efectivo de las exportaciones	100.5	64.1	64.5	70.1	87.4	85.4	93.9	93.3
<b>Porcentajes</b>								
Inversión interna bruta/PBI	10.2	11.0	10.4	9.5	9.5	9.7	9.7	10.0
Déficit del s.p./PBI <sup>c</sup>	14.2	17.9	26.5	10.8	2.8	7.2	6.5	5.1
Dinero(M1)/PBI	14.1	12.6	17.7	9.2	4.4	5.5	6.6	5.7
<b>Tasas de Crecimiento</b>								
Producto Interno Bruto	-4.4	-6.5	-9.3	-0.1	-2.9	2.1	2.8	2.4
PBI por habitante	-6.9	-9.0	-3.0	-2.8	-5.6	-0.6	0.0	-0.4
Ingreso Nacional Bruto	-5.5	-5.5	-0.8	-0.3	-3.4	2.7	2.3	3.2
Precios al consumidor diciembre-diciembre	296.5	328.5	2 176.8	8 170.5	65.9	10.6	21.5	16.6
Salarios mínimos reales <sup>b</sup>	0.0	2.0	-16.4	-46.0	-30.2	16.0	4.5	-9.4
Valor cte. exportaciones de bienes y servicios	-9.5	-5.7	-4.7	-12.0	-7.4	-2.4	3.1	29.2
Valor cte. importaciones de bienes y servicios	-37.3	3.2	-10.1	6.6	18.9	8.7	-19.8	6.0
Relación de precios de intercambio de bienes y servicios	0.7	0.4	7.9	-7.3	-6.5	-2.8	-7.7	5.8
<b>Millones de dólares</b>								
Saldo del comercio de bienes y servicios	195	120	155	14	-174	-202	-62	90
Servicio de factores	414	365	418	375	311	282	267	263
Saldo de la cuenta corriente	-202	-204	-241	-342	-466	-526	-316	-151
Saldo de la cuenta de capital	230	246	357	308	584	478	309	9
Variación de reservas internacionales netas	34	25	148	-43	87	-113	8	-142
Deuda ext.brut.desembolsada <sup>d</sup>	2 803	3 176	3 208	3 294	3 536	4 162	4 066	3 456

Fuente: CEPAL en base a datos oficiales.

<sup>a</sup> Cifras preliminares.

<sup>b</sup> Las tasas se calcularon tomando como base el índice de precios al consumidor de noviembre de 1982, oportunidad en la que se estableció el salario mínimo.

<sup>c</sup> Incluye gob.gral. (adm.central y gob. regionales y locales) además de las emp.públicas.

<sup>d</sup> Saldos desembolsados de la deuda externa pública de mediano y largo plazo.

**Cuadro 2**  
**GOBIERNO GENERAL**  
(en % del PBI)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
<b>INGRESOS</b>	14.8	15.6	9.9	7.1	7.1	14.3	22.8	20.7
Trib.	13.1	14.2	8.9	6.4	7.1	13.4	21.0	18.2
No Tr.	1.5	1.3	0.9	0.7	0.0	0.9	0.5	1.5
Capit.	0.2	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	1.3	1.0
<b>GASTOS</b>	23.7	22.0	22.7	23.5	29.1	25.1	24.7	24.2
Corr.	20.7	18.1	14.7	15.3	20.1	19.9	20.8	21.3
Capit.	3.0	2.7	1.6	1.6	2.3	2.8	3.9	2.8
No id.*	0.0	1.3	6.4	6.6	6.7	2.5	0.0	0.0
<b>Resultado</b>	-8.9	-6.5	-12.8	-16.4	-22.0	-10.8	-1.9	-3.5

Fuente: UDAPE (1990).

\* No deja de llamar la atención la magnitud de este rubro de "gastos no identificados" (tal cual se lo denomina en la fuente de este cuadro) que parecería incluir componentes cuasifiscales tal como se aclara más adelante en una nota al pie. Aquí se respeta la presentación original de acuerdo con la fuente citada.

**Cuadro 3**  
**RENTAS DEL TESORO GENERAL DE LA NACION**  
(en % del PBI)

CONCEPTO	1980	1985 (En-Ago)
Renta interna	3.1	0.4
Renta aduanera	2.3	0.4
YPFB	1.5	0.1
Otros	2.7	0.2
<b>TOTAL</b>	<b>9.6</b>	<b>1.1</b>

**Cuadro 4**  
**IMPUESTOS DEL GOBIERNO CENTRAL: 1976 - 1988**  
(en porcentaje del PBI)

Año	Internos	Externos	Subtotal	Hidro-carbuos	TOTAL
1976	3.6	3.7	7.3	2.2	10.8
1978	3.8	2.6	6.4	1.4	11.4
1980	3.1	2.1	5.2	1.5	9.6
1981	3.0	2.1	5.1	2.8	9.2
1982	1.9	1.0	2.9	1.2	4.8
1983	1.5	0.4	1.9	0.4	2.8
1984	0.8	0.6	1.4	0.4	3.3
1985	1.3	1.6	2.9	6.5	10.1
1986	3.2	1.9	5.2	7.5	13.2
1987	5.1	2.6	7.7	8.6	17.4
1988	6.3	2.1	8.4	8.8	17.5

Fuente: Ministerio de Hacienda de Bolivia, Subsecretaría de Recaudación Impositiva, Planillas de trabajo, SAFCO, marzo de 1989. Reproducido en Mann (1989), p. 379.

**Cuadro 5**  
**BOLIVIA: RECURSOS DE LA TESORERIA**

	En % del PBI			En % del total		
	1987	1988	1989	1987	1988	1989
Total Reforma	4.0	6.1	6.9	28.6	35.8	43.1
IVA	2.2	3.4	3.7	15.7	19.8	23.4
Complementario	0.3	0.5	0.5	2.0	2.7	3.3
Simplificado	0.0	0.0	0.1	0.2	0.3	0.4
Transacciones	0.3	0.6	0.6	1.9	3.3	3.6
Específicos	0.3	0.4	0.6	2.0	2.6	3.9
Gcias.Presunta	0.1	0.3	0.4	0.9	1.6	2.5
Porp.Presunta	0.4	0.5	0.5	2.6	2.9	3.1
Moratoria	0.5	0.0	0.0	3.3	0.1	0.1
Transporte	0.0	0.0	0.1	0.0	0.2	0.4
Otros	0.0	0.4	0.4	0.0	2.3	2.4
Imp.Directos YPFB	6.6	8.5	6.7	47.2	50.2	42.5
Otras Empr.Públ.	0.5	0.2	0.0	3.5	1.1	0.0
Aranceles	2.2	2.0	1.7	16.0	11.9	11.0
Regalías	0.1	0.1	0.1	0.4	0.4	0.9
Otros	0.6	0.1	0.4	4.4	0.6	2.4
TOTAL	13.9	17.0	15.9	100.0	100.0	100.0

Fuente: World Bank (1989), p. 58.