

Enfrentar los problemas económicos sin empeorar los costos ambientales y sociales

18 de abril de 2023

RESUMEN

Medidas a corto plazo:

1. Recortar el gasto corriente del sector público. Reducir el déficit fiscal del 7,9% programado a 5% o menos para el 2023. Recortar presupuestos superfluos en: i) gastos generales de administración pública, ii) gastos de viaje de los funcionarios públicos, iii) salarios de puestos laborales ficticios creados para la militancia del partido, iv) gastos de publicidad gubernamental, de inauguración y de entrega de obras públicas.

2. Crear un régimen impositivo específico para los grandes consumidores de diésel (Canon Diésel). Recuperar de manos de los grandes beneficiarios del diésel barato la subvención mediante un mecanismo alternativo al descongelamiento del precio al consumidor final. Enfocar la medida en: i) grandes empresas de transporte internacional, ii) empresas mineras que operan con maquinarias y dragas, iii) agricultura mecanizada a mediana y gran escala, y otros que obtienen grandes utilidades extractivas.

3. Cancelar de inmediato los proyectos de producción de biodiésel. En un informe al Senado (agosto de 2022), El Ministro de Hidrocarburos y Energías admitió que el proyecto no cuenta con estudios técnicos, económicos y socioambientales. En consecuencia: i) abrogar el Decreto Supremo 4764 (julio 2022), ii) reprogramar la inversión prevista de 387 millones de dólares para otros fines y, iii) tener acceso público a los informes utilizados para la aprobación del proyecto.

Medidas a mediano y largo plazo:

1. Diseñar e implementar un nuevo modelo económico en lugar del Modelo Económico Social Comunitario Productivo (MESCP) y la política de Industrialización con Sustitución de Importaciones (ISI). El programa económico vigente no fue planeado para gestionar la economía en tiempos de crisis. Para un nuevo modelo se necesita: i) propuestas para la transición hacia economías sostenibles, ii) debate y diálogo democrático sin coartar la libertad de expresión y pensamiento, iii) obligatoriedad de debates públicos para los candidatos durante los procesos electorales.

2. Eliminar los privilegios económicos y tributarios. Las reformas deben contemplar: i) nuevo régimen tributario para regular la minería del oro, ii) reforma del Régimen Agrario Unificado (RAU) para regular las afectaciones ambientales de la mediana y gran agricultura, iii) reducción progresiva de las subvenciones al diésel y gasolina.

3. Ley de responsabilidad fiscal. Siguiendo las mejores prácticas internacionales, hace falta una legislación específica para el manejo responsable y transparente de las finanzas públicas. La ley debe fijar reglas y parámetros para los gastos corrientes, gastos no financieros del nivel nacional, endeudamiento, déficit fiscal y otros.

Información y datos generales

Fortalezas

- Recursos minerales (gas, petróleo, zinc, plata, oro, litio, estaño, manganeso) y bosques
- 15° mayor exportador de gas natural del mundo
- Miembro de la Comunidad Andina y Miembro Asociado del Mercosur
- Potencial turístico (Áreas protegidas, parques nacionales, territorios indígenas)
- Moneda vinculada al dólar estadounidense

Debilidades

- Economía no diversificada, dependiente de hidrocarburos y minerales
- Alta dependencia económica nacional respecto del sector público
- Inseguridad, narcotráfico, corrupción
- Acceso limitado a financiamiento externo
- Crecimiento de los gastos corrientes
- Riesgo potencial para el pago de deuda pública

Indicadores macroeconómicos

Indicador	2020	2021	2022	2023 (P)
Tasa de crecimiento del PIB (%)	-8,7	6,1	4,3	4,8
Saldo comercial (Millones de \$US)	137,0	1.462,0	603,0	--
Tasa de inflación acumulada (%)	0,7	0,9	3,1	3,6
Deuda externa respecto al PIB (%)	33,0	31,2	29,9	--
Deuda interna respecto al PIB (%)	27,7	36,6	36,0	--

(p) Datos preliminares.

Fuentes: INE, Rendición de cuentas MEF, Jubileo para deuda interna

ESCENARIOS Y RIESGOS ACTUALES

Escenario económico: Escasez de dólares, déficit fiscal y desaceleración

El declive de la bonanza del gas (2005-2019) está causando problemas económicos de alto impacto, en especial para el año en curso. El gobierno nacional estimó una tasa de crecimiento de 4,8% del Producto Interno Bruto (PIB) para el 2023, pero los organismos internacionales estiman crecimientos por debajo del 2%¹, lo que sería la cifra más baja de los últimos 21 años, exceptuando el año de recesión Covid-19². También la calificación de riesgo país aumentó drásticamente a nivel internacional debido a la caída

acelerada de las Reservas Internacionales Netas (RIN) y el aumento del endeudamiento público.

Al superar los gastos del Estado a los ingresos corrientes, Bolivia arrastra desequilibrios económicos que se traducen en déficits fiscales recurrentes. El financiamiento de los déficits sigue dependiendo mayormente de fuentes internas, en particular del Banco Central de Bolivia (BCB) y los bonos de los fondos de pensiones (AFP). La deuda interna del 2022 alcanzó al 36% con respecto al PIB y el financiamiento con créditos de fuentes externas sigue escalando, habiendo llegado al 30% del PIB a inicios de este año (2023)³. El mercado internacional de bonos dejó de ser una opción viable debido al aumento del riesgo país.

3 Reporte de coyuntura N° 47 de Jubileo. Febrero de 2023.

1 El FMI en su Informe: Perspectivas de la Economía Mundial de abril de 2023, proyecta un crecimiento para Bolivia de 1,8%. <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2023/04/11/world-economic-outlook-april-2023#Projections>

2 Banco Mundial, <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=BO>

En cuanto al comercio exterior, el superávit comercial de 1.462 millones de dólares del 2021 bajó hasta 603 millones para el 2022⁴. Esto significa que la tendencia para el 2023 es el retorno al déficit comercial. Es previsible que la demanda interna tenga una desaceleración más lenta que los principales mercados de exportación, lo que significa que las importaciones seguirán creciendo a mayor ritmo que las exportaciones. Del mismo modo, las remesas de los migrantes bolivianos (España, Estados Unidos, Chile) podrían disminuir debido a los problemas de escasez de dólares en el sistema financiero y la ralentización de los mercados laborales en los países receptores.

Escenario político: decisiones sesgadas y cálculos electorales

El presidente Luis Arce informó recientemente que no habrá ajustes o cambios en las medidas económicas actuales. Desestimó el descongelamiento del tipo de cambio vigente desde el 2008, al igual que la reducción de la subvención a los combustibles importados y la elevación de los precios de gasolina y diésel. Estas decisiones fueron anunciadas en medio de pugnas y divisiones internas del Movimiento al Socialismo (MAS). Su antecesor, Evo Morales, presidente del MAS, expresó públicamente la necesidad de tomar medidas económicas para la eliminación de la subvención a los combustibles. Precisamente, debido a este tipo de tensiones internas del MAS, la asamblea legislativa obstaculizó las solicitudes del poder ejecutivo para la aprobación de créditos externos y del proyecto de “ley del oro”.

Los cálculos electorales de los seguidores de Luis Arce condicionan la adopción oportuna de medidas económicas. En este momento, cualquier ajuste implicaría altos costos políticos para el presidente y sus partidarios, que tienen aspiraciones electorales. Las medidas económicas implementadas hasta ahora se focalizaron en aumentar la liquidez financiera reduciendo el encaje legal del sistema bancario, monetizando las reservas internacionales y la venta directa de dólares. El acceso obstaculizado y condicionado a la compra dólares mediante filas y largas listas de

espera significan que en la práctica el gobierno nacional impone restricciones, pero sin decretos y leyes tipo “corralito financiero”.

Riesgos socioambientales: biodiesel, actividades extractivas

Ante las urgencias económicas, tanto el gobierno nacional como los grandes grupos económicos y financieros convergen y apuntan al mismo objetivo: profundizar las actividades extractivas ignorando el empeoramiento de los costos ambientales y sociales. Incluso reconocidos economistas, analistas independientes y centros de investigación, están recomendando equivocadamente, entre las medidas de corto plazo, más apoyo para la agricultura de exportación y la minería del oro. Estas recomendaciones olvidan que la agricultura mecanizada es la causa principal de la deforestación en Bolivia y la minería del oro es el mayor contaminante con mercurio de los ríos y pueblos indígenas de la Amazonia.

El Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE), brazo del gremio agropecuario de Santa Cruz, propone mayor endeudamiento externo e interno, uso de reservas de oro y un gran “Pacto Social Productivo” entre el gobierno y los empresarios. El interés sectorial que expresa este listado es obtener más privilegios y mejores condiciones favorables para la ampliación de las actividades extractivas, para la implementación de las plantas de producción de biodiesel que demandarán más cultivos de soya y para la preservación del diésel subvencionado.

El gobierno encontró en la exportación del oro una tabla de salvación inesperada. Dejando de lado los problemas de contaminación con mercurio y los impactos negativos de la minería ilegal en áreas protegidas y territorios indígenas, ahora tramita la aprobación de la “ley del oro” para comprar el metal precioso directamente a los cooperativistas auríferos. Aunque el gobierno intentó elevar el impuesto al oro al 8% a finales del 2022, solo llegó a negociar un aumento ligero hasta un 4,8%, lo que es completamente insuficiente para considerarse un mecanismo de regulación de los daños socioambientales.

⁴ INE, <https://nube.ine.gob.bo/index.php/s/fjNB8ScbUPGTZyX/download>

Medidas de corto plazo

1. Recortar el gasto corriente 2023, eliminando gastos públicos innecesarios. La previsión de una reducción del déficit fiscal en 1,9 puntos porcentuales para el 2023 es un esfuerzo insuficiente y desfasado frente a la necesidad creciente de estabilizar la economía nacional. El gobierno debe modificar y ajustar el Presupuesto General de la Nación (TGN) para plantearse una meta más ambiciosa en cuanto a la reducción del déficit fiscal. Un déficit fiscal no mayor al 5% para el 2023 sería razonable, factible y más confiable.

Para comenzar con los recortes, el gobierno no necesita tomar decisiones complejas. Debe hacer lo mismo que haría cualquier empresa, familia o persona en apuros: reducir o eliminar los gastos de bolsillo, los gastos de caja chica, los gastos improductivos, los servicios personales superfluos.

- Recortar los gastos en bebidas, alimentos y refrigerios de la administración pública.
- Recortar los gastos de viaje de los funcionarios públicos.
- Eliminar los puestos laborales ficticios creados para la militancia del MAS en todos los niveles del Estado.
- Eliminar los gastos de eventos políticos, publicidad gubernamental, actos de inauguración o de entrega de obras públicas.
- Cerrar empresas públicas deficitarias e inviables.
- En general, reducir el tamaño de la burocracia estatal.

2. Crear un régimen impositivo específico para los grandes consumidores de diésel (Canon Diésel). Fijar un régimen tributario específico para los grandes consumidores de gasolina y diésel, mediante un sistema de identificación y registro único. Este mecanismo evitará los efectos multiplicadores imprevisibles a corto plazo respecto a una eventual subida generalizada de los precios de combustibles. Aunque existe consenso entre los expertos sobre la necesidad de descongelar

los precios, los riesgos con efectos multiplicadores son altos y reales, razón por la que las autoridades no toman medidas inmediatas. La propuesta planteada elimina el potencial riesgo inflacionario y constituye una obligación de tipo progresivo. El Canon Diésel debe ser pagado por los grandes beneficiarios del diésel barato. La medida se focaliza en el diésel debido a que este energético representa cerca del 70% del total de importaciones de combustibles subvencionados⁵. Previo estudio, también la medida podría ampliarse hacia los consumidores frecuentes o de altos ingresos de la gasolina subvencionada.

Para aplicar el Canon Diésel, hace falta un sistema único de registro de consumidores, sobre la base de las autorizaciones de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) para la compra de combustibles en grandes cantidades.

Entre los grandes consumidores de diésel están:

- Las grandes empresas de transporte internacional.
- Las empresas mineras que operan con grandes maquinarias y dragas.
- Los cooperativistas auríferos.
- La agricultura mecanizada a mediana y gran escala.

3. Cancelar de inmediato los proyectos de producción de biodiésel. Los principales insumos para las plantas de producción de Santa Cruz y Senkata son la soya, aceite crudo de soya, palma africana, jatropha y otros, lo que ejercerá nuevas presiones económicas para la deforestación masiva de los bosques de la Chiquitania y del sur de la Amazonia boliviana. Además, la producción de biodiésel no es una alternativa económicamente viable debido a los altos costos de producción. Actualmente, el aceite crudo de soya tiene un precio internacional de 1,10 dólares por litro, lo que duplica el precio del diésel en el mercado interno (0,53 dólares/litro)⁶.

⁵ Declaraciones del director ejecutivo de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, Germán Jiménez (24 de mayo de 2022)

⁶ <https://es.investing.com/commodities/us-soybean-oil>

Lo más grave es que los planes de producción de biodiésel no tienen los correspondientes estudios de costo/beneficio. En respuesta a una petición de informe escrito del Senado Nacional, el 5 de agosto de 2022, el Ministerio de Hidrocarburos y Energías reconoció que los proyectos de producción no cuentan con estudios técnicos, económicos y socioambientales, a pesar de contar con financiamientos ya inscritos en el presupuesto general del Estado.

Alentar desde el Estado la producción de soya para biodiésel es aumentar el consumo interno del diésel importado en el sector de la agricultura mecanizada. Alentar las plantaciones de palma africana es destruir los bosques amazónicos.

Para la cancelación del proyecto de biodiésel debe:

- Abrogar los Decretos Supremos que viabilizan la producción de biodiésel. El DS 4764 (julio 2022) del Programa de Fomento a la Producción de Especies Oleíferas y el DS 4786 (agosto 2022) que autoriza la creación de la Empresa Pública Productiva Industria Boliviana de Aceites Ecológicos – IBAE, en áreas de potencial productivo de las plantas aceiteras en el norte de La Paz (San Buenaventura e Ixiamas); Beni (Reyes, Rurrenabaque y San Borja); Beni y Santa Cruz (Marban y Guarayos), Cochabamba (Chimoré y Shinahota), Chaco (Santa Cruz, Chuquisaca y Tarija) y Pando.
- Abrogar la Ley N° 1098 de producción, almacenaje, transporte, comercialización y mezcla de Aditivos de Origen Vegetal y el Decreto Supremo N° 3874 de procedimientos abreviados para la evaluación de la Soya evento HB4 y Soya evento Intacta, destinados a la producción de Aditivos de Origen Vegetal - Biodiésel.
- Reprogramar para fines de reactivación económica la inversión prevista de 387 millones de dólares.
- Auditoría y acceso público a los estudios de prefactibilidad (TESA) de la Planta de Biodiésel-1 Santa Cruz, inaugurada el 12 septiembre de 2022 y la Planta de Biodiésel II y Derivados “Héroes de Senkata” en la ciudad de El Alto, inaugurada el 6 de marzo de 2023.

Medidas de mediano y largo plazo

Las medidas de corto plazo son insuficientes para resolver los problemas estructurales que provoca el modelo primario-exportador en lo económico, social y ambiental. Bolivia necesita un nuevo modelo económico para la transición hacia un futuro sostenible, donde los objetivos de crecimiento y desarrollo económico sean compatibles con la necesidad de frenar y reducir sistemáticamente los costos ambientales y sociales.

Las medidas de mediano y largo plazo no son tareas exclusivas del gobierno nacional, sino que requieren una amplia participación de toda la sociedad boliviana.

1. Diseñar e implementar un nuevo modelo económico en lugar del Modelo Económico Social Comunitario Productivo (MESCP) y la política de Industrialización con Sustitución de Importaciones (ISI). El programa económico vigente no es el adecuado para la gestión de la economía en tiempos de crisis. La bonanza del gas no llegó a crear condiciones para la generación de ingresos alternativos para el sector público y tampoco diversificó las exportaciones. Al contrario, aumentó la dependencia de la mono-economía hidrocarburi-fera y de los bienes y servicios importados.

Un nuevo modelo económico exige:

- Propuestas de políticas y estrategias económicas para la transición hacia economías sostenibles, desde diversos sectores, incluyendo partidos políticos, universidades, centros de investigación, organizaciones sociales, gremios económicos, medios de comunicación, entre muchos otros.
- Debate y diálogo democrático de las políticas económicas sin coerción a la libertad de expresión y pensamiento de todos los bolivianos.
- Obligatoriedad de debates públicos para los candidatos a cargos políticos durante los procesos electorales.

2. Reforma de privilegios económicos, en cuanto al régimen tributario de sectores extractivos y en cuanto a la subvención de combustibles. Entre los tres sectores extractivos (hidrocarburos, minería y agricultura primaria de monocultivos), existen privilegios tributarios diferenciados, contribuyendo el sector de hidrocarburos en mayor medida y los otros dos de forma minoritaria y marginal. Los impuestos y regalías que pagan los mineros auríferos están muy por debajo de las ganancias extraordinarias del sector, y lo mismo sucede en el sector de los grandes agropecuarios del oriente. Del mismo modo, la subvención a los combustibles privilegia al sector extractivo y no constituye un incentivo económico diferenciado para la conformación y consolidación de economías con valor agregado a pequeña y mediana escala.

Las reformas deben contemplar:

- Nuevo régimen tributario para regular las ganancias extraordinarias y afectaciones ambientales de la minería del oro.

- Reforma del Régimen Agrario Unificado (RAU) para regular las ganancias extraordinarias y afectaciones ambientales de la mediana y gran agricultura comercial de exportación.
- Reducción progresiva de las subvenciones al diésel y gasolina.

3. Ley de responsabilidad fiscal. Siguiendo las mejores prácticas internacionales del día de hoy, la planificación y ejecución del Presupuesto General de la Nación (TGN) debe regirse según ciertas reglas legisladas para el manejo responsable y transparente de las finanzas públicas. La ley debe fijar reglas y parámetros para las variables macroeconómicas de mayor relevancia como los gastos corrientes, gastos no financieros del nivel nacional, endeudamiento, déficit fiscal y otros.



La Paz

Calle Hermanos Manchego
N° 2566 - Sopocachi
Teléfono: (591-2) 243 2263
Whtasapp: +591 64044808
Fax: (591-2) 211 1216
tierra@ftierra.org

Sucre

Avenida Jaime Mendoza N° 2527
Zona San Matías
Teléfono: (591-4) 642 1332
Fax: (591-4) 642 1332

Santa Cruz

Calle Mato Grosso N° 2302
entre 2do y 3er anillo
Teléfono: (591-3) 347 4635
Fax: (591-3) 347 4635

www.ftierra.org