Populi
POLÍTICAS PÚBLICAS
PARA LA LIBERTAD

Asuntos Públicos

N.º 47

NOVIEMBRE DE 2007

TRABAJO Y POLÍTICA SOCIAL

Pobreza y Distribución

Análisis Socio-económico de la Renta Dignidad

ELABORADO POR

Centro de Estudios POPULI

(591) 69501179 populi@populi-bo.org www.populi.org.bo

Asuntos Públicos

Políticas Públicas para la Libertad

N° 47 – 19 de Noviembre de 2007

Análisis Socio-económico de la Renta Dignidad

"La gente empieza a darse cuenta de que el aparato del gobierno es costoso. Lo que aún no ven es que el peso recae sobre ellos". Frederic Bastiat (1801-1850)

1. Proyecto de ley de la Renta Dignidad

Según el proyecto de ley de la renta universal de vejez, la renta es una prestación vitalicia, de carácter no contributivo que el Estado otorga a:

Beneficiarios. Todos los bolivianos residentes en el país mayores a 60 años. Las personas que no reciben una renta del Sistema de Seguridad Social de Largo Plazo (SSLP) recibirán el 100% de esta renta y, las personas que reciben una renta del SSLP recibirán el 75% de esta renta.

Monto y composición.- El monto anual que recibirán los mayores de 60 años que no son rentistas es de Bs2,400 y los no rentistas recibirán Bs.1,800. Adicionalmente, la renta también cubre el monto de los gastos fúnebres. El pago de la Renta Universal de Vejez podrá otorgarse en EFECTIVO Y/O ESPECIE. Finalmente, el proyecto de ley establece que cada tres (3) años, el monto de la Renta Universal de Vejez y el de los gastos fúnebres podrá sufrir variaciones que serán determinadas por el Poder Ejecutivo en base a la evaluación técnico-financiera de las fuentes de financiamiento.

Financiamiento según propuesta del Poder Ejecutivo.- Las prestaciones de la Renta Dignidad se financiarán con: a) El 30% de todos los recursos percibidos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), de las Prefecturas, Municipios, Fondo Indígena y TGN. b) Dividendos de las empresas públicas capitalizadas en la proporción accionaria que corresponde a los bolivianos. (14-oct-2007)

Financiamiento según propuesta del Senado Nacional.- Las fuentes de financiamiento para la renta dignidad según la propuesta elaborada por el Senado Nacional son los recursos provenientes del ITF que incrementan la alícuota al 0,2%, los recursos del alivio a la deuda externa del FMI, Banco Mundial y BID, los dividendos de las acciones de las empresas capitalizadas, las utilidades del Banco Central de Bolivia y los recursos adicionales de YPFB por la exportación de carburantes reconstituídos.

2. Beneficiarios: Persisten los problemas de focalización de recursos

Según las estimaciones del Viceministerio de Pensiones para el año 2008 existirían cerca de 676 mil personas mayores a 60 años potenciales receptoras de la renta dignidad. Este número se incrementaría hasta alcanzar el millón de beneficiarios en el año 2020. Como se pudo apreciar anteriormente, el proyecto de ley de la Renta Dignidad divide en dos grandes grupos a los beneficiarios: rentistas y no rentistas. Según la misma fuente, en el año

Cuadro N°1: Estimación de beneficiarios 2008-2020

Años	Población con 60 años y más	Beneficiarios No rentistas	Beneficiarios Rentistas
2008	676,009	561,816	114,193
2010	721,039	595,141	125,898
2012	769,245	630,443	138,802
2016	878,493	709,778	168,715
2018	940,638	754,629	186,009
2020	1,007,087	802,013	205,074

Fuente.- Viceministerio de pensiones

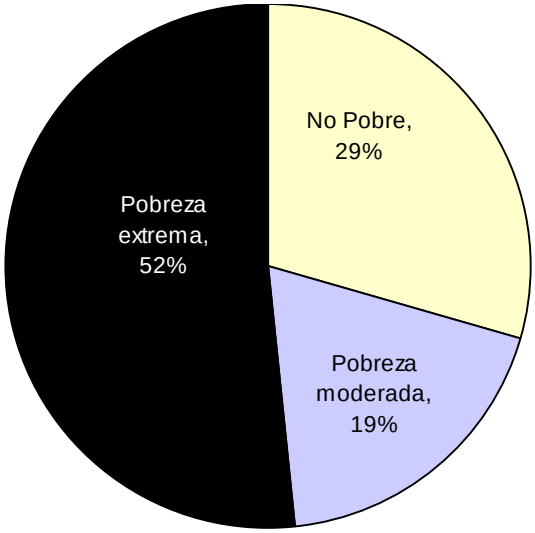
Email: populi@entelnet.bo **www.populi.org.bo** **Telf: (591-2)-2112925**

2008, el porcentaje de rentistas representaría el 17% del total de beneficiarios y, el 83% no rentistas. En el año 2020, estos porcentajes no se modificarían de forma significativa, 20% y 80% respectivamente. Ver cuadro N°1. Desde un punto de vista objetivo, a la luz de la ciencia económica, los subsidios que vaya a otorgar el Estado deberían cumplir ciertas características para que puedan verdaderamente enriquecer a una nación (a su gente) y no convertirse simplemente en una carga fiscal que busca rédito político. Estos requisitos son: Focalización, eficiencia y temporalidad.

1) La focalización se refiere a que el subsidio debe ayudar más a quién más lo necesita y menos a quien menos lo necesita. Este fue un problema ya advertido en el bonosol y también se lo repite en la renta dignidad. Por ejemplo, una persona mayor a 60 años que tiene un ingreso mensual mayor a los Bs.3000 tiende a prescindir de un bono mensual "dignidad", "solidario" o "como quiera llamársele" de Bs.200 o Bs.150. Es decir, la entrega de ese beneficio a una persona que tiene ingresos relativamente altos no impactará sustancialmente en la reducción de la pobreza y en el bienestar social. Sin embargo, esa política tiene un alto costo social, ya que resta la oportunidad de ayudar a una persona que no cumple el requisito de ser mayor a 60 años pero sí es pobre, por ejemplo, un niño menor a cuatro años cuyo ingreso del hogar no supera los Bs.600 bs. Un bono de Bs.150 o Bs. 200 realmente le permitirá cubrir parcialmente sus necesidades básicas y reducir la pobreza. Estos casos, representan cerca del 30% de las futuras familias beneficiarias de la renta dignidad, las cuales pueden ser considerados como no pobres pero igual recibirán el subsidio. (Ver gráfico N° 1)

El intento de focalización a través de la diferenciación entre rentistas y no rentistas que propone la renta dignidad no es suficiente y tiene serias observaciones. Por ejemplo, existen familias que entre sus miembros existe una persona mayor a 60 años pero, los hijos del mismo tienen un ingreso suficiente que les permite cubrir las necesidades básicas de esa persona y pueden ser considerados como no pobres. Estos casos representan cerca del 12% de las familias beneficiarias de la renta dignidad que a pesar de que los miembros mayores a 60 años no tienen una renta, el ingreso de los otros miembros es suficiente para considerarlos como familias no pobres.

Gráfico N° 1: Familias beneficiarias según condición de pobreza



Fuente.- Elaboración propia en base ENH 2005

2) La eficiencia se refiere a que el beneficio social de la ayuda tiene que ser mayor al costo social en el que se incurre en dicha ayuda. Este requisito también se refiere a que el subsidio debe ser efectivo teniendo el mayor impacto posible sobre el problema que se quiera atacar, que en este caso es la pobreza y, al menor costo. Realizando estimaciones a partir de la Encuesta Nacional de Hogares 2005 del INE, se puede constatar que en ese año, aproximadamente el 52% de las familias que tienen entre sus miembros una persona mayor a los 60 años, son familias que tiene un ingreso *per capita* menor a un dólar americano diario y según el Banco Mundial pueden ser consideradas familias que viven en la extrema pobreza (El cálculo del ingreso per cápita no tomó en cuenta los ingresos provenientes del Bonosol).

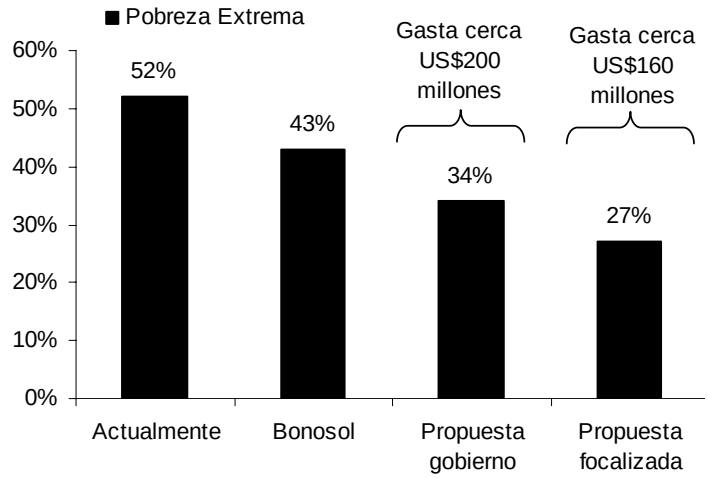
Sumando al ingreso del hogar mensual el monto correspondiente de la renta dignidad, rentista (Bs.150) o no rentista (Bs.200), se tiene que, la extrema pobreza en estas familias podría reducirse hasta alcanzar el 34%. Es decir, bajo la propuesta actual del gobierno, el

52% de familias que tienen un miembro mayor a los 60 años que actualmente viven en la pobreza extrema, podría reducirse hasta alcanzar el 34%. Sin duda, esto significaría un avance importante en el tema de la reducción de la pobreza, sin embargo, este programa de subsidio puede no ser el más eficiente y fácilmente perfeccionado.

Realizando estimaciones a partir de ENH 2005 se tiene que, si el Estado focalizaría el subsidio de la renta dignidad, los resultados en la reducción de la pobreza serían más satisfactorios y representarían un menor costo financiero para el erario nacional.

Por ejemplo, si se destinarían mensualmente Bs.250 a las personas mayores de 60 años que viven en extrema pobreza, Bs.150 a las que viven en la pobreza moderada y ningún monto a las que no son pobres se tendrían mejores resultados y a menor costo. Es decir, si los subsidios del gobierno tendrían en cuenta la focalización y la eficiencia, se podría reducir la pobreza extrema del 52% al 27% además que, esta política sería menos costosa en términos financieros. Por ejemplo, la propuesta del gobierno demanda entre USD190 y USD204 millones para financiar la renta dignidad, en cambio, la propuesta focalizada y eficiente solamente demandaría entre USD150 y USD160. Esto significaría un ahorro aproximado de USD 40 millones que podrían ser destinados para otras necesidades de la ciudadanía, especialmente de la ciudadanía pobre.

Gráfico N° 2: Evolución de la pobreza extrema de las familias beneficiarias según subsidio



Fuente.- Elaboración propia en base ENH 2005

Los montos expresados anteriormente no son propuestas absolutas que realiza este estudio, simplemente tratan de reflejar de que se pueden obtener mejores resultados en términos de reducción de pobreza a un menor costo financiero si se promoviera políticas que busquen la eficiencia en la asignación de los recursos. Por lo tanto, nuestras autoridades deberían velar por el mejor aprovechamiento de los recursos, evitando caer en la tentación de promover políticas que buscan el mayor rédito político.

3. Monto y composición de la Renta Dignidad: Surgen problemas de discrecionalidad

Según las estimaciones del gobierno, los costos totales de la renta dignidad alcanzarían en el año 2008 un monto cercano a USD204 millones; en el año 2012, USD232 millones; en el año 2016, USD265 millones y; en el año 2020, USD302 millones. Adicionalmente, según el proyecto de ley de la renta universal de vejez, el pago de estos beneficios podría otorgarse en EFECTIVO Y/O ESPECIE.

Bajo la normativa propuesta, el pago de los beneficios en ESPECIE podría conllevar una serie de efectos colaterales negativos que afectarían por un lado, el bienestar social y, por otro lado, generarían un conjunto de oportunidades para la malversación de fondos. Primero, ¿cómo es posible que los planificadores gubernamentales puedan determinar las múltiples necesidades de las personas para entregar el pago en “especie”? ¿Los planificadores gubernamentales tienen mayor conocimiento que el poseído por los propios beneficiarios acerca de lo que necesitan?

Segundo, el pago de los beneficios de la renta dignidad en especie fácilmente puede convertirse en un ejemplo de malversación de recursos que otorgaría privilegios a los grupos cercanos al gobierno de turno. Por ejemplo, los planificadores podrían decidir que los beneficiarios necesitan cierta especie de

alimentos y, para contratar la provisión de dichos bienes, los mismos podrían favorecer o adjudicar la provisión a aquellas entidades o grupos cercanos al gobierno de turno. Este tipo de políticas, sin duda, podrían abrir mayor margen para que la corrupción pueda incrementarse en nuestro país.

4. Financiamiento según la propuesta del Poder Ejecutivo

La principal fuente de financiamiento de la Renta Universal de Vejez son los recursos provenientes del IDH, estos recursos representan cerca del 86% del total del financiamiento de la renta dignidad. Los principales aportantes del IDH son las prefecturas, las cuales aportarían cerca del 64% de la misma, seguido por el TGN que aportaría el 31% y, el fondo indígena que aportaría el 5% restante. Se tiene que tener en consideración que los presupuestos de los municipios no se encontrarían afectados por la nueva redistribución del IDH ya que, según las disposiciones del D.S. 29322, el monto reducido a los municipios por concepto de IDH, sería compensado por una reducción adicional a los presupuestos de las prefecturas. La segunda fuente de financiamiento de la renta dignidad son los dividendos pagados por las empresas capitalizadas, estos dividendos financiarían el 14% de la renta dignidad. Como se puede apreciar en el cuadro N°2, según las estimaciones del Viceministerio de Pensiones, existe un saldo positivo entre ingresos y egresos en los primeros años de financiamiento de la renta. Estos saldos permitirían generar cierto rendimiento que formarían la rentabilidad del fondo de la renta dignidad.

El análisis de financiamiento propuesto por el Gobierno puede ser analizado desde dos puntos de vista. El primero referido a las proyecciones de los ingresos del IDH y, el segundo referido a los efectos de la nueva redistribución del IDH sobre las regiones.

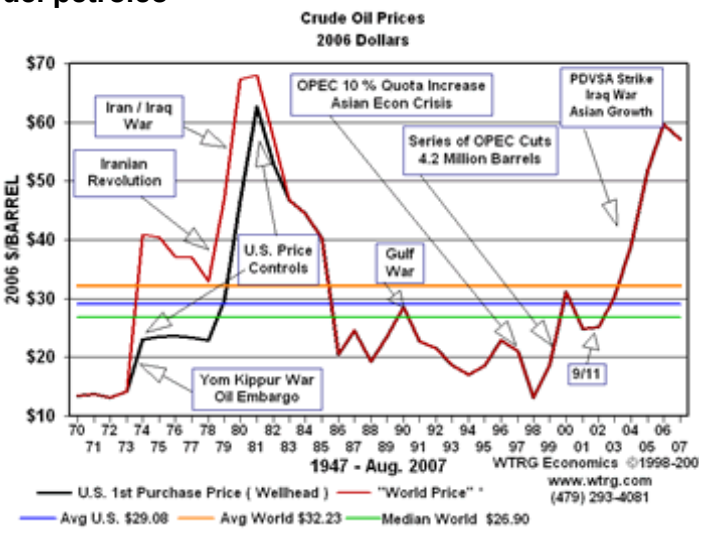
Con respecto al primer punto se tiene que, la sostenibilidad de la renta dignidad se encuentra en función a una proyección estática de los precios del gas a lo largo de los próximos doce años. Es decir, el gobierno supone que el precio de venta del gas a Argentina y Brasil permanecerá estático en los próximos doce años. Este punto tiende a ser delicado en la medida que, según los contratos establecidos con ambos países, la fórmula que determina el precio del gas está en función del precio del petróleo y, como se puede observar en el gráfico N° 3, la evolución del precio del barril del petróleo tiende a ser volátil en el tiempo y los periodos de precios altos tampoco tienden a ser muy prolongados, se podría inferir

Cuadro N° 2: Renta dignidad según fuente de financiamiento

Año	2008	2010	2012	2014	2016
Ingresos					
Ingresos por IDH	**206**	**226**	**230**	**238**	**242**
Prefecturas	*131*	*144*	*146*	*151*	*153*
Fondo indígena	*11*	*12*	*12*	*13*	*13*
TGN	*63*	*70*	*72*	*75*	*76*
Dividendos pagados empresas capitalizadas	**33**	**38**	**50**	**51**	**52**
Rentabilidad del fondo de la Renta Dignidad	**0**	**2**	**5**	**7**	**10**
TOTAL INGRESOS	**239**	**266**	**285**	**296**	**304**
Egresos					
Renta Dignidad No rentistas	**177**	**188**	**199**	**211**	**224**
Renta Dignidad rentistas	**27**	**30**	**33**	**36**	**40**
Gastos Funerarios	**4**	**4**	**5**	**5**	**5**
Costo operativo	**10**	**11**	**12**	**12**	**13**
TOTAL EGRESOS	**218**	**233**	**249**	**264**	**282**
Saldo	21	33	36	32	22

Fuente.- Viceministerio de pensiones

Gráfico N° 3: Evolución histórica de los precios del petróleo



Fuente.- http://www.wtrg.com/prices.htm

que la sostenibilidad del financiamiento de la renta dignidad enfrenta riesgos que no son despreciables.

Con respecto al segundo punto se tiene que, los departamentos de Chuquisaca, Oruro, Tarija, Beni y Pando, son aquellos departamentos que sufrirían el mayor recorte en la distribución del IDH, esto debido a que estos departamentos acogen a la menor población con edad superior a los 60 años. Los departamentos de La Paz, Cochabamba, Santa Cruz y Potosí tenderían a ser los departamentos más beneficiados con la nueva redistribución del IDH, esto debido a que la población mayor a 60 años de Bolivia se encuentra concentrada en estas últimas cuatro regiones. Los montos involucrados en la nueva redistribución de los recursos del IDH, bajo el nombre de renta universal para la vejez, se pueden apreciar en el cuadro N°3.

Cuadro N° 3: Redistribución de los recursos IDH

	Redistribución actual del IDH Millones US$	Población mayor a 60 años (Porcentaje)	Después de la Renta Dignidad	
			Redistribución de IDH Millones US$	Ganancia /Perdida
Chuquisaca	46.0	4.0	37.9	-8.1
La Paz	66.8	33.3	94.3	27.5
Cochabamba	58.9	18.8	68.1	9.2
Oruro	46.0	5.6	40.2	-5.8
Potosí	46.0	10.1	46.6	0.6
Tarija	57.4	4.8	47.1	-10.3
Santa Cruz	63.9	19.8	73.0	9.1
Beni	46.0	3.3	36.9	-9.1
Pando	46.0	0.5	32.9	-13.1
TOTAL	**477**		**477**	

Fuente.- Elaboración propia en base a datos de L. Jemio (2007). "¿Qué equitativo es la distribución del IDH?" y el INE

5. Financiamiento según la propuesta del Senado Nacional

El Senado Nacional argumentó que utilizar los recursos del IDH para cancelar la renta dignidad contradice lo establecido en la Constitución Política del Estado en su artículo 146 que establece que, los recursos de los presupuestos tanto departamentales como municipales no pueden volver a ser centralizados. Por lo tanto, los recursos del IDH descentralizados a las prefecturas y los municipios no pueden volver a ser centralizados para pagar dicha renta. Adicionalmente, según la misma fuente, el uso del IDH para pagar la renta también contradice lo establecido por la Ley N° 3058 que establece que, los recursos de las prefecturas tienen un uso definido para la inversión en educación, salud, infraestructura caminera y todo lo que genere fuentes de empleo. Por lo tanto, utilizar los recursos del IDH para la renta dignidad también contradice lo establecido por esta norma.

Bajo esa argumentación, el Senado Nacional propone como nuevas fuentes de financiamiento: 1) El 15% de la renta dignidad sería financiado a través del Impuesto a las Transacciones Financieras, imponiendo una alícuota de 0.2%, 2) El 7% de los recursos sería financiado por las utilidades del Banco Central de Bolivia, 3) El 31% requerido para el pago de la renta dignidad serían financiados por los recursos provenientes de la condonación efectuada en el año 2006 por el FMI, el Banco Mundial y el BID, 4) El 19% sería financiado por las utilidades de las acciones de las empresas que fueron capitalizadas y, finalmente, 5) El 28% sería financiado con parte de los recursos adicionales que obtiene YPFB por la exportación de los carburantes reconstituidos que, según el proyecto del ley del Senado, este monto ascendería a los *"USD74 millones anuales, los cuales fueron calculados a un precio de USD61 dólares el Barril, siendo que en la actualidad el precio del Barril supera los USD90".*

Cuadro N° 4: Fuentes de financiamiento según propuesta del Senado Nacional

Fuentes de Financiamiento	Monto Millones de USD
ITF	38.5
HIPC	80.0
Dividendos de las capitalizadas	50.0
Utilidades del BCB	19.3
RECOM (Carburantes reconstituidos)	74.0

Fuente.- Comisión de Hacienda del Honorable Senado Nacional

Con respecto a la propuesta de financiamiento del Senado Nacional se puede sostener que el incremento de la alícuota del ITF puede conllevar efectos adversos sobre la economía nacional ya que, este impuesto distorsiona la asignación de los recursos y dificulta la intermediación financiera, desincentivando los proyectos de inversión y el crecimiento económico.

6. Conclusiones

Los programas de subsidio que los gobiernos de turno quieran implementar deberían tomar en cuenta la focalización de los recursos y buscar la eficiencia en su asignación de los mismos. Esto permitiría lograr mayor impacto positivo sobre los sectores más desprotegidos. En ese sentido, el proyecto de ley de la renta universal de vejez merece ser perfeccionado.

Respecto a la posibilidad de que la renta universal de vejez pueda ser cancelada en especie, se corre un riesgo importante porque se crea una brecha de discrecionalidad de la norma y se forman mecanismos que podrían conllevar efectos perversos que terminarían en una malversación de recursos.

Finalmente, con respecto a las fuentes de financiamiento de la renta dignidad se advierte que ambas propuestas develan cierta insostenibilidad a lo largo del tiempo, esto debido principalmente a las fluctuaciones que tienen los precios de los hidrocarburos. Y, la propuesta de incrementar la alícuota del ITF conlleva efectos perversos sobre la economía que distorsionan las asignaciones de los recursos y dificulta la intermediación financiera.

Análisis Socio-económico de la Renta Dignidad

SEGUÍ NUESTRO TRABAJO

Estudios, monitores y herramientas
en populi.org.bo

POLÍTICAS PÚBLICAS Populi PARA LA LIBERTAD

Centro de Estudios POPULI

(591) 69501179 populi@populi-bo.org www.populi.org.bo