



SITUACIÓN FISCAL 2017

Reporte de coyuntura N° 29

Septiembre 2017

La presente publicación tiene por finalidad informar y poner a consideración sobre la situación actual de las finanzas públicas en Bolivia, a través de datos oficiales de fuentes como la Memoria de la Economía 2016 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, el Presupuesto General del Estado 2017 y el Catálogo de Información del Pacto Fiscal publicado por la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Autonomías (CNA) y el Servicio Estatal de Autonomías (SEA). Los análisis corresponden a Fundación Jubileo.

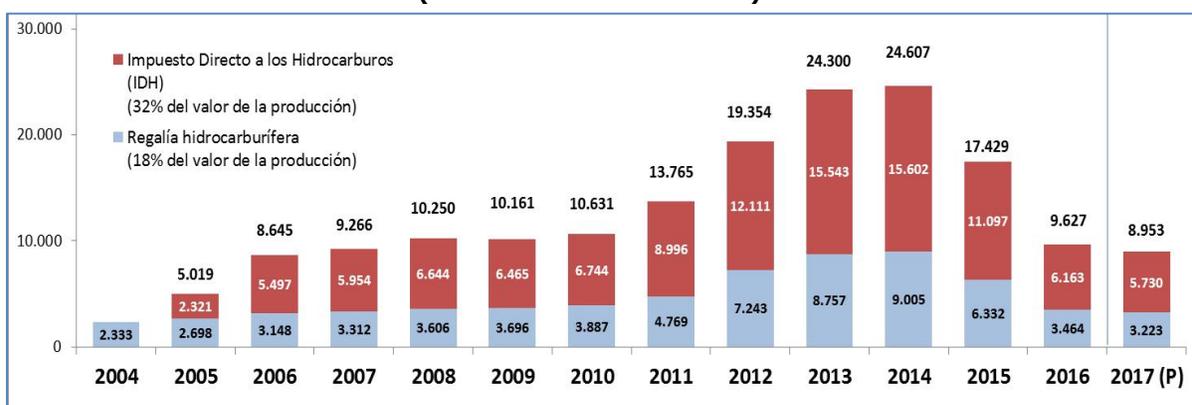
Avenida Mariscal Santa Cruz 2150 · Edificio Esperanza, piso 2 · Telefax (591-2) 2125177 - 2311074
fundajub@entelnet.bo · www.jubileobolivia.org.bo · La Paz - Bolivia

Continúa la disminución de ingresos por hidrocarburos en 2017

Como efecto de la caída en los precios internacionales, en 2015 y 2016 se registró una caída significativa de los ingresos por hidrocarburos.

Si bien los precios internacionales se habrían estabilizado en su nuevo nivel, en los últimos meses, los ingresos por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos y la regalía continuarían disminuyendo en 2017, como se observa en el siguiente gráfico.

Renta por Hidrocarburos (IDH y regalías)
(En millones de bolivianos)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de:
2004 - 2016 Memoria de la Economía Boliviana MEFP.
2017 Presupuesto General del Estado (p)

De acuerdo con las previsiones del Presupuesto, en relación a 2016, los ingresos por IDH y regalías disminuirían en 23% para 2017.

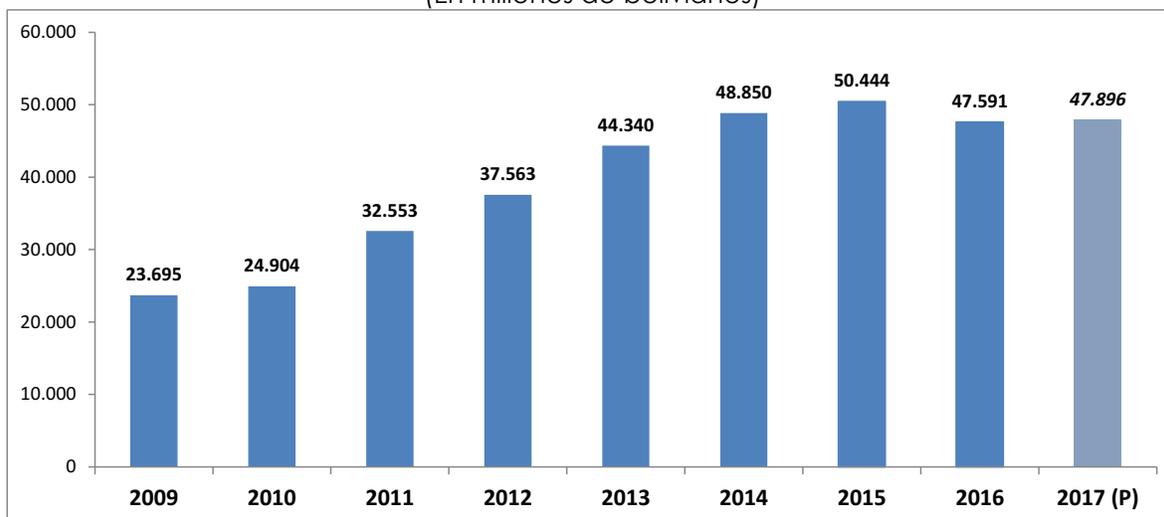
Siendo que el precio del barril de petróleo que se ha considerado para el cálculo de los ingresos, tanto para el presupuesto 2016 como para el presupuesto 2017, es básicamente el mismo (\$us 45,16 en 2016 y \$us 45,24 en 2017), se entiende que la disminución de la renta estaría explicada por una reducción de volúmenes de producción y venta.

Analizando el efecto acumulado, entre la recaudación efectiva del año 2014 y el presupuesto 2017 se registra una disminución de casi 64%.

Esta situación significa una gran afectación a las finanzas públicas de todos los niveles de gobierno, y consecuentes niveles de inversión y compromisos asumidos con estos recursos.

Ingresos por impuestos:

Ingresos Tributarios 2009 – 2017 (sin IDH)
(Recaudados por el Nivel Central – S.I.N. y Aduana)
(En millones de bolivianos)



Fuente: Elaboración propia con base en 2009-2016: Memoria de la Economía Boliviana.
2017: (P) Presupuesto General del Estado - presentación del proyecto de Presupuesto 2017.

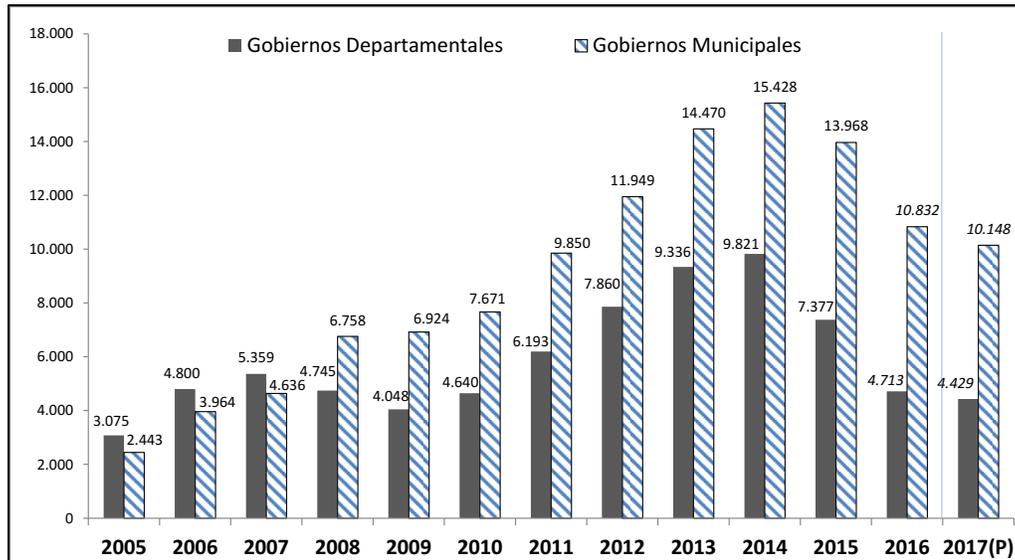
Los ingresos por impuestos (recaudados por el Nivel Central), que son la principal fuente de financiamiento de los gastos del Estado, presentan una disminución en el año 2016. Si bien en 2017 se tiene presupuestado un monto mayor que el efectivamente recaudado el año anterior, habrá que esperar la efectiva recaudación hasta final de gestión, puesto que en 2016 se presupuestaron Bs 48.883 millones, pero se ejecutaron Bs 47.591 millones.

Se reducen las transferencias a gobernaciones y municipios

Como efecto de la disminución de los ingresos, principalmente de hidrocarburos, los ingresos por transferencias de coparticipación de impuestos y regalías para gobiernos subnacionales ha seguido una tendencia decreciente en los últimos tres años.

Como se observa en el siguiente gráfico, hasta el año 2014 se registró un aumento significativo de los ingresos por coparticipación de impuestos y regalías, para gobernaciones y municipios, y una caída desde el año 2015 que persiste hasta 2017.

Ingresos de gobernaciones y municipios por transferencias de impuestos, IDH y regalías 2005 – 2017
(En millones de bolivianos)



Fuente: 2004 – 2016 Memoria de la Economía del MEFP.
2017: (P) Presupuesto General del Estado - presentación del proyecto de Presupuesto 2017.

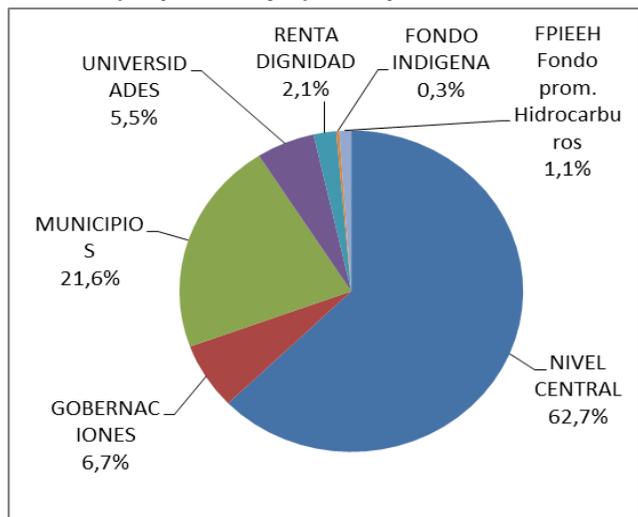
El efecto acumulado en tres años, comparando el dato ejecutado de 2014 en relación al presupuesto 2017, es una disminución de 55% para gobernaciones y 34% para gobiernos municipales. La instancia más afectada es la que depende en mayor grado de los recursos provenientes de hidrocarburos, que son las gobernaciones, las cuales, a su vez, prácticamente no cuentan con recursos provenientes de impuestos (son mínimos).

Distribución de impuestos y regalías

La gran parte de los impuestos en Bolivia son recaudados por el Nivel Central, pero una porción es transferida a los gobiernos subnacionales, en el marco del sistema de coparticipación, que son porcentajes de cada impuesto definidos en favor de los diferentes beneficiarios (las regalías se distribuyen de la misma manera).

El siguiente gráfico muestra los recursos que cada nivel de gobierno (y otros beneficiarios) administra, una vez distribuidos los impuestos y regalías.

Distribución de Impuestos y Regalías (En porcentajes) Presupuesto 2017



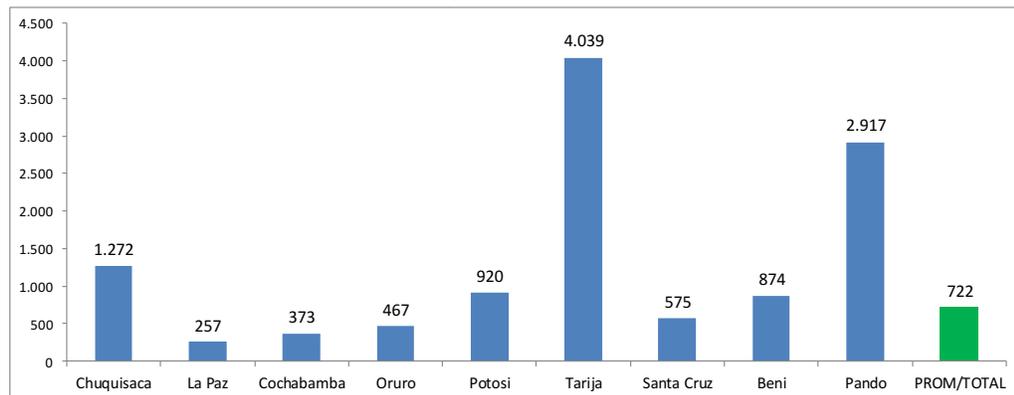
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Presupuesto General del Estado 2017 y normas que determinan la distribución de los recursos públicos.

Como se observa en el gráfico, la mayor parte de los principales ingresos fiscales son administrados por el Nivel Central (62,7%); los gobiernos municipales administran 21,6% y las gobernaciones solamente 6,7%. El resto queda en favor de universidades, Renta Dignidad, Fondo Indígena y el Fondo de Promoción a las Inversiones en Hidrocarburos.

En conjunto, los gobiernos departamentales y municipales, actualmente, administran menos de 30% de los principales ingresos fiscales (impuestos y regalías).

Distribución inequitativa entre las gobernaciones

Presupuesto 2017 de Gobiernos Departamentales* En bolivianos – por habitante



Presupuesto de Gobiernos Departamentales	739.655.853	699.578.341	656.986.961	231.166.493	762.025.840	1.953.098.510	1.528.939.467	368.638.791	322.158.638	7.262.248.894
Población (censo 2012)	581.347	2.719.344	1.762.761	494.587	828.093	483.518	2.657.762	422.008	110.436	10.059.856
Presupuesto per capita de Gobiernos Departamentales	1.272	257	373	467	920	4.039	575	874	2.917	722

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Presupuesto General del Estado 2017

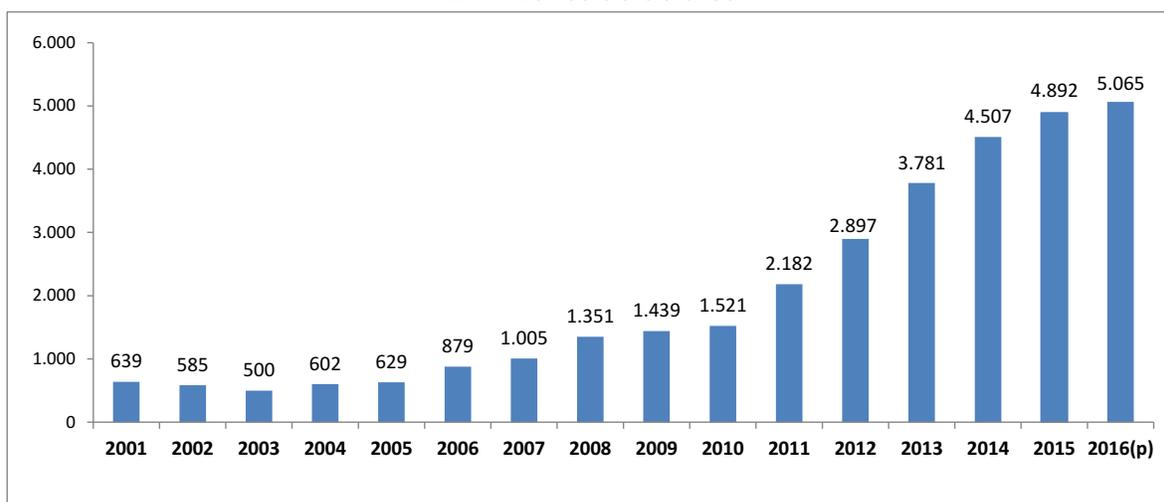
* Se han restado del Presupuesto los conceptos y montos que no son para la gestión de la gobernación, como los aportes a la Renta Dignidad y al Fondo de Educación Cívica; la Transferencia de 5% del total IEHD nacional correspondiente a universidades; y las transferencias del TGN para los pagos delegados de sueldos y otros, de los sectores de salud y gestión social.

Como se observa en el gráfico, se presenta una marcada inequidad en la distribución del presupuesto por habitante. Existe una diferencia de más de 15 veces entre el presupuesto por habitante que recibe una gobernación y otra, situación que contradice los principios y valores de la Constitución, y que genera diferencias en las oportunidades de desarrollo; por lo que es un tema pendiente del Pacto Fiscal.

Inversión pública

La inversión pública ha tenido un crecimiento continuo y notable desde 2006, habría llegado a su nivel máximo en 2016.

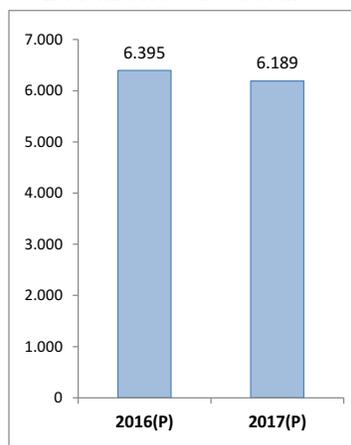
Ejecución de la Inversión Pública 2001 – 2016
En millones de dólares



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
2016: (p) preliminar

Si se compara el presupuesto de inversión 2017 con el presupuesto 2016, se tiene que en esta gestión (2017) el nivel de inversión sufriría una disminución (siguiente gráfico), después de más de una década de haberse incrementado constantemente.

Presupuesto de Inversión Pública 2016 – 2017
En millones de dólares



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Presupuesto General del Estado.

Para el 2017 se registra un monto presupuestado de \$us 6.189 millones, 3% menor al presupuesto 2016 de \$us 6.395 millones.

Los siguientes cuadro y gráfico presentan la composición porcentual de la inversión pública por sectores para 2015-2017, que ilustra los cambios en la composición de la inversión, durante el periodo de ajuste ante la caída de ingresos públicos.

DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA 2015 - 2017
(En porcentaje)

SECTOR	2015	2016	2017ppto	Tendencia 2015 - 2017
Transportes	32,9	33,4	27,4	
Energía	6,4	17,3	20,6	
Hidrocarburos	13,9	10,5	12,6	
Salud y Seguridad Social (incluye deportes)	7,3	6,6	10,6	
Educación y Cultura	8,1	6,6	5,3	
Urbanismo y Vivienda	7,4	6,7	4,1	
Minería	3,9	1,9	3,7	
Agropecuario	6,5	4,7	3,2	
Industria y Turismo	4,3	2,5	2,9	
Saneamiento Básico	4,7	3,7	2,9	
Comunicaciones	0,4	1,6	1,8	
Recursos Hídricos	1,4	0,9	0,4	
Multisectorial	3	3,7	4,6	
Total	100	100	100	

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Memoria de la Economía 2017: datos del presupuesto.

Como se observa, el sector que principalmente estaría incrementando su nivel de participación en la inversión es Energía, que representaba 6,4% en 2015 y llegaría a significar 20,6% para 2017. Esta situación es resultado de la nueva apuesta del Gobierno, desde la inversión estatal, por la generación de energía para la exportación. Otros sectores que tendrían una tendencia a incrementar su participación son Salud y Seguridad Social (incluye deportes), Comunicaciones y Multisectorial.

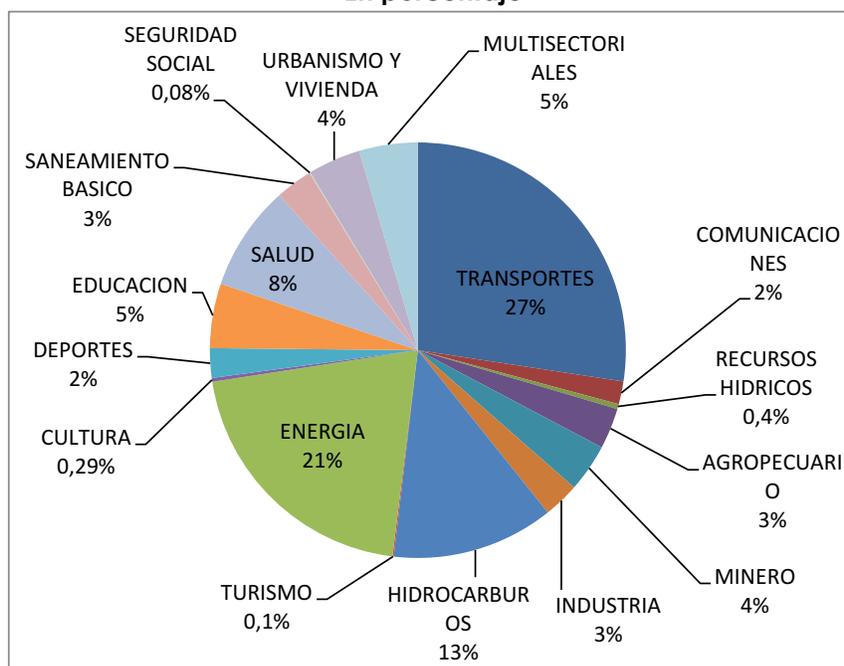
Y los sectores que estarían disminuyendo inversión (en proporción al total) son Transporte; Educación y Cultura, Urbanismo y Vivienda, Agropecuario, Industria y Turismo, Saneamiento Básico y Recursos Hídricos

En adelante, la inversión tendería a disminuir o al menos detener su crecimiento, las disminuciones en los porcentajes de participación sobre el total de la inversión significarían, a su vez, disminuciones en los niveles o montos de inversión.

Con relación a las inversiones en sectores productivos alternativos a hidrocarburos y minería, entre 2015 y 2017 se registraría una disminución acumulada, en el caso del sector Agropecuario de 6,5% a 3,2%; y en el caso de Industria y Turismo de 4,3% a 2,9%. Estos sectores son los que generan ingresos y empleo, y significan los esfuerzos por aumentar la producción y diversificar la economía, esta situación sería bastante preocupante en un contexto en que la dinámica de los sectores extractivos ha caído y está cayendo.

A continuación, se presenta el gráfico de la composición de la inversión pública por sectores para 2017. Considerando que la inversión es un determinante del desarrollo y crecimiento de una economía, al observar su composición se puede ver la apuesta de desarrollo que se plantea desde el Estado.

DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA PRESUPUESTO 2017
En porcentaje



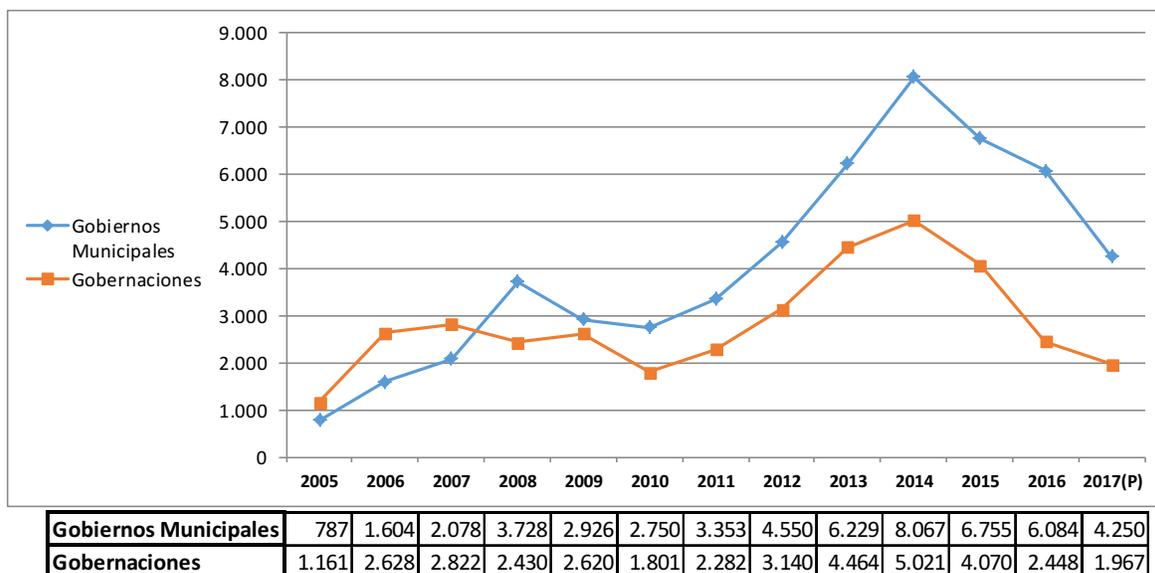
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Presupuesto General.

Los sectores prioritarios serían: Transportes (camino y otros) con 27%, Energía (21%) e Hidrocarburos (13%); esos tres sectores suman más de 60% de la inversión.

Por otro lado, los últimos años, los gobiernos subnacionales han reducido su peso dentro del total de la inversión pública, más aún desde la caída de ingresos de hidrocarburos. Por el contrario, el Nivel Central y sus instancias dependientes, que cuentan con otras fuentes de financiamiento, como créditos, son las que ahora tienen mayor peso en la inversión.

El siguiente gráfico muestra la situación de los gobiernos subnacionales con drásticas reducciones en sus niveles de inversión.

Evolución de la Inversión Pública de Gobiernos Subnacionales
En millones de bolivianos



Fuente: Elaboración propia con base en el Catálogo de Información del Pacto Fiscal publicado por la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Autonomías (CNA) y por el Servicio Estatal de Autonomías (SEA).
2017: Datos del Presupuesto (P)

En el caso de los gobiernos municipales, éstos estarían reduciendo su nivel de inversión a aproximadamente la mitad de la registrada el 2014, que fue el máximo alcanzado. En el caso de los gobiernos departamentales, estarían reduciendo a menos de la mitad. Se estaría retornando a los niveles de inversión del año 2012, para los municipios, y en el caso de las gobernaciones a niveles similares a los registrados entre los años 2006 y 2010.

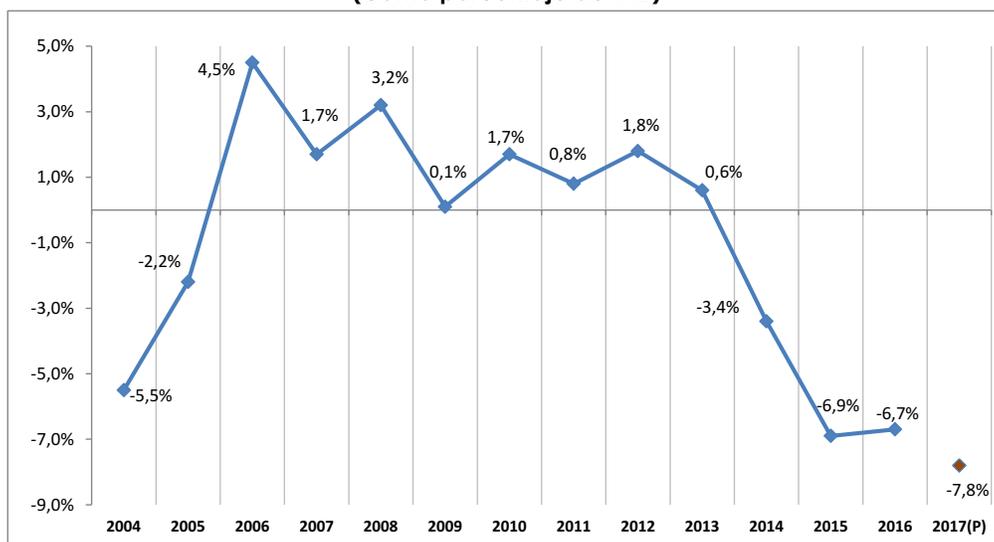
La inversión de los gobiernos subnacionales es la que llega de manera más amplia a todas las regiones del país; en este sentido, esta situación representa un riesgo bastante preocupante al analizar los indicadores económicos y sociales alcanzados, y su perspectiva, en un contexto con menores recursos.

Balance fiscal: Mayor déficit y consecuente endeudamiento

Desde 2014, el Sector Público retorna de manera abrupta a registrar nuevamente déficit, llegando a niveles cercanos a -7% del PIB en 2015 y 2016.

Si se suma el superávit acumulado en ocho años (entre 2006 y 2013) como porcentaje del PIB y se compara con el déficit acumulado en tres años (entre 2014 y 2016), resulta que para el año 2016 el déficit acumulado ya es mayor al superávit acumulado en los años previos.

SUPERÁVIT (DÉFICIT) DEL SECTOR PÚBLICO (Como porcentaje del PIB)

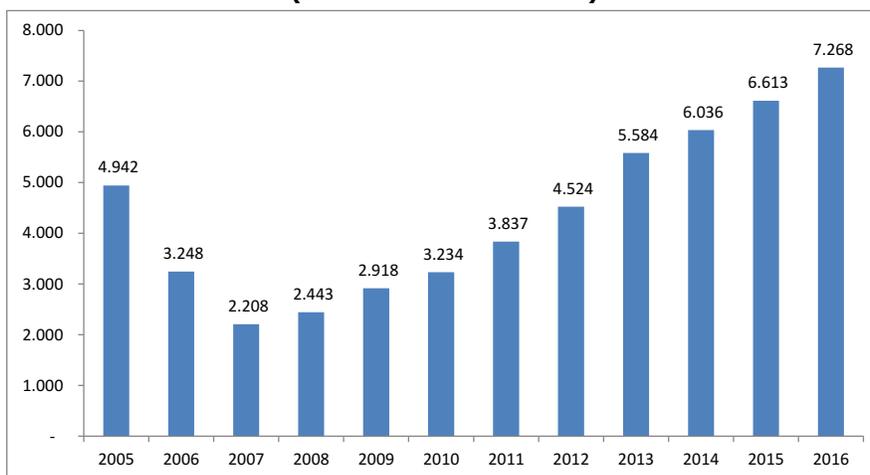


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
2004 - 2016 datos ejecutados / 2017 presupuesto

Para el 2017 se tiene un déficit programado de 7,8% del PIB, inicialmente, en el presupuesto (el acuerdo Fiscal Financiero entre el Ministerio de Economía y el Banco Central señala un objetivo de 6,5% para 2017).

Endeudamiento

Deuda Pública Externa de mediano y Largo Plazo (En millones de dólares)



Fuente: Memoria de la Economía Boliviana 2016, MEFP

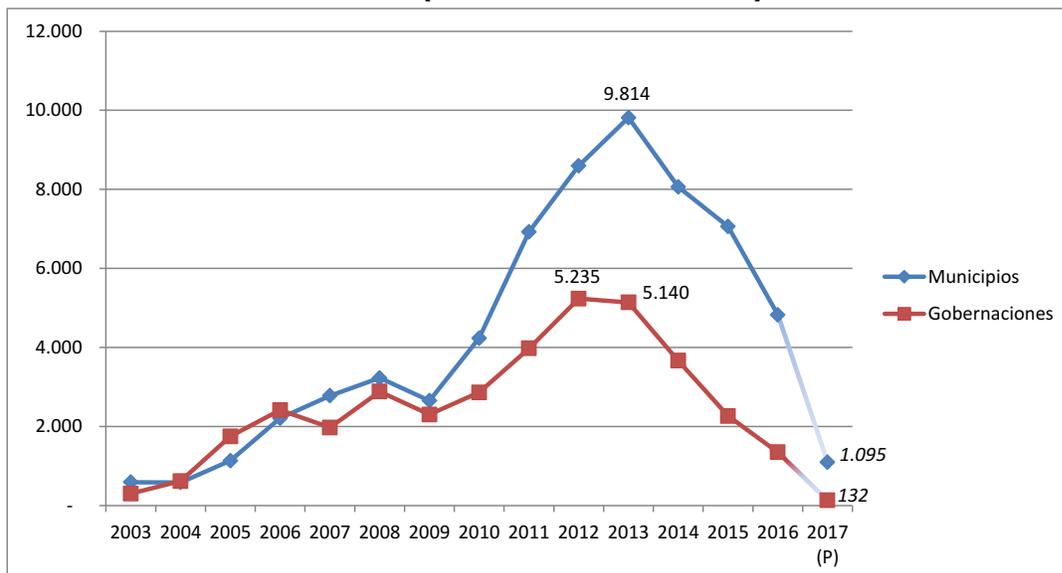
Como se observa en el gráfico, la deuda pública externa se ha incrementado constantemente los últimos años, a pesar de haber sido un periodo de bonanza con grandes ingresos por la venta de recursos como hidrocarburos, con precios altos. La deuda ya se encuentra bastante encima de la deuda acumulada hasta 2005, previa a la condonación.

Para 2017, siendo que se tienen menos ingresos que gastos (déficit), se tiene presupuestado mayor endeudamiento, aproximadamente \$us 2.000 millones de acuerdo con el flujo financiero del presupuesto, que incluiría \$us 1.000 millones a través de la emisión de los denominados bonos soberanos, mismos que ya fueron acomodados en el mercado de valores de Estados Unidos.

Saldos en Bancos

Si bien, durante el periodo denominado de bonanza, se acumularon millonarios recursos en cuentas bancarias de presupuestos que no se lograron ejecutar en su totalidad (en parte reflejo de limitaciones y problemas en la gestión pública), desde la caída de ingresos en 2015, estos recursos estarían siendo utilizados como una fuente que coadyuvó a atenuar justamente esta disminución de ingresos.

**Saldos en Bancos al final de cada gestión
de Gobiernos Departamentales y Gobiernos Municipales
(En millones de bolivianos)**



Fuente: Elaboración propia con base en:

2004 – 2016 catálogo de información del Pacto Fiscal publicado por la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Autonomías (CNA) y el Servicio Estatal de Autonomías (SEA).

2017 Presupuesto General (del flujo financiero del presupuesto, ítem: Incremento de otros activos financieros - del activo disponible).

En el caso de los gobiernos subnacionales, como se observa en el gráfico, estos saldos habrían disminuido notablemente hasta el año 2016, y, de acuerdo con las previsiones del presupuesto, prácticamente se agotarían en esta gestión. En este sentido, las finanzas públicas aún se estarían adecuando a la nueva situación y los efectos del nuevo contexto de ingresos todavía no se estarían reflejando en su totalidad en los gastos e inversiones del Estado.

Conclusiones y perspectivas

El 2017, continúa la disminución de ingresos del Estado que se registra desde 2015, principalmente los provenientes de hidrocarburos.

En el marco de la actual distribución de los recursos públicos, prevalecen desequilibrios verticales y horizontales, y la caída de ingresos afecta de distinta manera a los diferentes niveles, instituciones y regiones.

Son los gobiernos subnacionales los más afectados puesto que estas instancias dependen en mayor medida de los recursos provenientes de hidrocarburos.

Si bien la inversión pública total programada para 2017 es similar en relación al presupuesto del año pasado, con un leve descenso; al interior, los últimos años se han registrado algunos cambios en relación a las instancias ejecutoras y a la orientación.

Por un lado, se tiene una disminución significativa de los niveles de inversión de los gobiernos subnacionales, como resultado de la caída en ingresos, y un incremento de la inversión de las instancias dependientes del Nivel Central, como las empresas públicas. Y, por otro lado, se registra un incremento de la inversión en el sector energía como resultado de la nueva apuesta del Gobierno en proyectos para la exportación de energía; la mayoría de los demás sectores registra una reducción de los niveles de inversión.

Por otra parte, gobernaciones y municipios, que acumularon importantes saldos en el periodo de la bonanza, como resultado de presupuestos que no fueron ejecutados en su totalidad, habrían utilizado los mismos para cubrir la brecha resultante de la disminución de ingresos, y de acuerdo con la evolución y la programación, prácticamente habrán agotado estos recursos hasta finales de 2017.

En este sentido, aún las finanzas públicas estarían en proceso de readecuación con relación a la nueva situación de ingresos, registrándose un déficit con tendencia a empeorar y consecuente mayor endeudamiento.

El tema de la caída en ingresos de los gobiernos subnacionales y la disminución de inversiones y gastos debería ser de vital preocupación de las autoridades en cargos de decisión, sobre lo cual se deberían adoptar ciertas medidas por los efectos que esto puede tener.

Los gobiernos subnacionales tienen competencia sobre los principales sectores que determinan la situación de pobreza de la población, como ser educación, agua potable y otros (que son componentes de la medición de las Necesidades Básicas Insatisfechas), por lo que mantener o mejorar los avances en materia de pobreza y otros indicadores sociales, depende de los gastos e inversiones de gobernaciones y municipios.

Bajo el actual diseño fiscal, el marco y la manera en el que se desenvuelve la gestión pública, la nueva situación de las finanzas públicas podría resultar en una reducción de la protección social y en vulnerar los alcances en indicadores sociales logrados hasta el momento.

Urge la necesidad de políticas para adecuar las finanzas públicas al nuevo contexto con menores ingresos, de manera que no se descuiden los temas fundamentales y se dé una mayor sostenibilidad a las finanzas públicas.

Asimismo, después del periodo de crecientes ingresos (hasta 2014) con una ampliación del gasto e inversión, a todo nivel, es momento de optimizar el uso de los recursos públicos en inversiones que generen retornos económicos y/o sociales, con base en rigurosas evaluaciones técnicas.

FUNDACIÓN JUBILEO
Septiembre 2017

Referencias bibliográficas

- *Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2017.*
- *Presentación del proyecto de PGE 2017 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.*
- *Ley Marco de Autonomías y Descentralización.*
- *Catálogo de información del Pacto Fiscal. publicado por la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Autonomías (CNA) y el Servicio Estatal de Autonomías (SEA).*
- *Memoria de la Economía Boliviana 2016 del MEFP, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.*